U d'/of OTTAWA
39003001705390

L'ÉTAT

ET LES

FONCTIONNAIRES

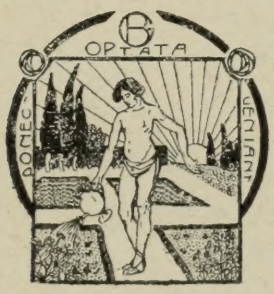
JUIN 07 1974

ÉTUDES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES
Publiées avec le concours du Collège libre des Sciences sociales
XVII

L'ÉTAT
ET LES
FONCTIONNAIRES

PAR

ALEXANDRE LEFAS
DÉPUTÉ D'ILLE-ET-VILAINE
ANCIEN CHARGÉ DE COURS A LA FACULTÉ DE DROIT D'AIX



PARIS (5e)
M. GIARD & É. BRIÈRE
LIBRAIRES-ÉDITEURS
16, RUE SOUFFLOT ET 12, RUE TOULLIER
1913

ANNEXE DE LA BIBLIOTHÈQUE
uOttawa
LIBRARY ANNEX
Universitas
BIBLIOTHECA
ttaviensis

403656

JN
2731
.L5
1913

AVERTISSEMENT

AU LECTEUR

Pour étudier la question du statut des fonctionnaires, nous avons commencé par prendre connaissance des plaintes et des vœux des fonctionnaires, ainsi que des événements qui motivaient plaintes et vœux. Le lecteur trouvera les résultats de cette enquête, impartialement exposés, dans la première partie de l'ouvrage, celle qui est intitulée : Revendications des fonctionnaires.

A cette étude est venu s'ajouter, naturellement, l'examen des propositions de loi françaises, qui ont eu, ou qui ont actuellement pour but de remédier à la situation. Nous y avons joint un exposé des législations étrangères. Ceci forme la seconde partie de notre livre : Les projets de statut.

Mais, lorsqu'ayant terminé l'ébauche de ce travail d'ensemble, il nous en a fallu préciser les détails et la conclusion, nous nous sommes aperçus que les malentendus, les contradictions, qui divisent l'opinion publique, et les flottements, qu'on peut constater même du côté du Gouvernement, tiennent la plupart du temps à ce qu'on a négligé d'approfondir trois questions, qui dominent cependant tout le débat : la définition du fonctionnaire, la notion de fonction publique, et celle de l'Etat lui-même. De ces points fondamen-

taux, nous avons fait l'objet d'un examen à part; et c'est lui que nous donnons comme Introduction *au reste de l'ouvrage* (1).

Des amis nous ont exprimé le regret que ces vues abstraites sur l'Etat et sur le fonctionnaire précèdent l'exposé des faits concrets dont s'inspire tout le volume. Ils ont craint que celui-ci ne prît, aux yeux du lecteur non averti, la tournure d'un exposé de doctrine; au lieu de rester, ce qui est notre but, le résumé d'une enquête impartiale sur les événements contemporains. Nos amis eussent préféré voir les notions générales de l'Etat et du fonctionnaire se dégager peu à peu, au cours de notre exposé, et venir se préciser à la fin seulement du livre, par manière de conclusion.

C'est, en effet, cette méthode que nous avons suivie nous-même. Seulement, elle nous a valu tant d'incertitudes, de lenteurs et de tâtonnements dans notre travail personnel, que nous avons cru devoir les épargner au lecteur.

Parler du fonctionnaire et de l'Etat, sans avoir au préalable défini ce dont on parle, c'est, nous en convenons, ce que tout le monde a fait, jusqu'ici, dans cette querelle. Mais c'est précisément la raison pour laquelle on s'entend si mal, et pourquoi l'on dispute indéfiniment.

Nous n'avons pas eu le courage de tenir le lecteur, pendant deux cents pages, dans une demi-obscurité sur les points fondamentaux du débat. Nous avons préféré de suite allumer notre lanterne, et chercher à projeter un peu de lumière sur l'ensemble de la question.

(1) *Cf. également, pour compléter la définition du fonctionnaire, le chapitre I de la Ire partie, et la* Conclusion finale *du livre.*

Le lecteur, qui voudra bien nous suivre jusqu'au bout, reconnaîtra par ailleurs que nous avons entrepris notre sujet, sans préjugé d'aucune sorte; et que nous n'avons été guidé que par le souci de modeler nos conclusions sur d'exactes constatations de fait.

Paris, 18 mars 1913.

INTRODUCTION

Le fonctionnaire et l'Etat. — Transformations de l'Etat : la Conquête ; la Monarchie absolue ; l'Etat-souverain ; l'Etat démocratique. — Les doctrines syndicalistes : retour vers le Moyen Age. — Conclusion.

I

Le fonctionnaire et l'Etat.

Les fonctionnaires se plaignent de la modicité de leurs traitements, et de certains abus. Ils ont demandé des réformes : tout un ensemble de garanties et de droits, compris sous le nom de statut des fonctionnaires.

D'accord à peu près sur leurs principales revendications, ils diffèrent sur le moyen de les soutenir. Les uns se sont groupés en associations, les autres en syndicats. Les premiers font appel à la loi. Les seconds la repoussent, et ne veulent entendre parler que de contrats de travail, et des moyens de « droit commun » qui les sanctionnent, y compris la grève, s'il en était besoin.

En présence de ces faits, quelle doit être l'attitude du public ? Quelles doivent être l'action du Gouvernement et celle du législateur ? Telles sont les questions que nous voudrions examiner. On se les pose un peu partout, avec anxiété, car

la solution n'en peut être différée, et chacun se rend compte de la gravité du problème.

II

Le fonctionnaire est un produit de l'idée d'Etat. Il n'en peut être autrement. Quelle que soit la définition que l'on cherche du fonctionnaire, elle comporte à sa base un postulat essentiel : l'existence de fonctions publiques.

Or, les notions de fonction publique, d'intérêt public, de charges publiques, de puissance publique, de droit public, sont celles-là même qui, de nos jours, définissent l'Etat, le délimitent et le constituent.

Entre l'existence de l'Etat et celle du fonctionnaire, il existe donc un rapport constant et nécessaire.

Toute évolution de l'idée d'Etat doit avoir sa répercussion sur la manière d'être, sur la condition du fonctionnaire.

En sens inverse, il est impossible de modifier la notion, l'état des titulaires de fonctions publiques, sans que ce changement se réfléchisse dans la marche des services publics et dans la constitution de l'Etat.

Le rapport que nous affirmons demeure exact, même si l'on veut aller plus loin, si l'on pousse le raisonnement à l'extrême.

Faites table rase de la notion d'Etat : vous supprimez avec elle la fonction publique, et par là-même le fonctionnaire.

Inversement, si vous supprimiez la fonction publique, si vous permettiez, par exemple, au fonctionnaire de s'approprier la fonction, d'en faire sa chose privée, sa chose « de droit commun », comme cela existait au Moyen Age, vous n'aboliriez peut-être pas théoriquement la notion d'Etat. Mais

pratiquement, vous privez l'Etat de ses organes, et vous pouvez le mettre dans l'impossibilité de se faire servir. Il devient quelque chose comme une âme sans corps ; son royaume n'est plus de ce monde.

De telles propositions tombent assez sous le sens commun, pour qu'il soit inutile d'insister. Personne n'y contredira. Beaucoup penseront même que M. de la Palisse les aurait signées.

Il n'est cependant pas hors de propos de les reproduire ici. La plupart de ceux qui mènent la querelle des fonctionnaires avec l'Etat, ou qui prétendent en juger, n'oublient, en effet, qu'une chose : c'est de commencer par définir ce qu'est pour eux le fonctionnaire, et ce qu'est l'Etat ; et de tenir compte ensuite du lien qui doit toujours exister entre ces deux termes inséparables.

C'est faute de comprendre le lien qui unit la fonction publique à l'Etat, qu'on voit des hommes conduire le fonctionnaire à l'assaut de l'Etat, sans le prévenir qu'il sera, lui, fonctionnaire, le premier enseveli sous les ruines qu'il aura faites.

C'est faute, également, de saisir l'évolution qui s'est manifestée de nos jours dans la constitution de l'Etat, c'est faute de comprendre et d'admettre le fonctionnement de l'Etat démocratique, que d'autres hommes, placés au Gouvernement, ceux-là, continuent à traiter les fonctionnaires comme un souverain traite des sujets, et prétendent exiger d'eux une soumission sans condition et sans limite. Ceux-là oublient que dans l'Etat moderne, il n'y a plus de place pour la notion de souveraineté, fût-ce au profit de l'Etat ; qu'il n'y a plus de sujets, mais seulement des citoyens, qui jouissent de garanties légales et d'un pouvoir de contrôle vis-à-vis du Gouvernement ; qui ont des droits à exercer sur la marche

des affaires publiques. Refuser aux fonctionnaires un statut qui les mette à l'abri de l'arbitraire, qui leur permette même de contrôler les actes du pouvoir à leur endroit, ce serait les priver de droits civiques qu'ils peuvent très légitimement revendiquer.

La vérité, pour nous, est à l'écart de ces deux thèses extrêmes, et dans le sens du statut légal, que les syndicalistes, d'une part, et les partisans de l'Etat-souverain, d'autre part, s'accordent à repousser pour des motifs différents.

Mais, puisque les uns et les autres prétendent nous opposer des raisons *de principe*, nous devons d'abord les suivre sur ce terrain ; examiner leurs arguments et y répondre : justifier, en un mot, *le principe* d'un statut légal concédé aux fonctionnaires avant même d'examiner, *en fait*, si ce statut est indispensable, et quelles sont les clauses qui doivent y trouver place, dans l'intérêt des fonctionnaires, aussi bien que dans celui du public et de l'Etat.

III

Transformations de l'Etat.

Nous devons répondre d'abord à ceux qui refusent, *à priori*, de discuter les réformes demandées par les fonctionnaires, parce qu'elles portent atteinte au mode de gouverner pratiqué jusqu'à nos jours.

Ce n'est pas seulement en 1846, que l'on a vu conclure au rejet du statut des fonctionnaires, parce que la proposition « touchait à des questions de liberté du Gouvernement, de prérogatives royales qui ne doivent jamais être inutilement remuées et résolues par les autres pouvoirs de l'Etat (1) ».

(1) Cf. Rapport Moulin, sur la proposition de Gasparin, *rela-*

En 1887, M. Spüller, ministre de l'Instruction Publique ; en 1888, M. Loubet, ministre des Travaux Publics ; en 1891, M. Jules Roche, ministre du Commerce ; en 1895, M. Combes, ministre de l'Instruction Publique ; en 1897, M. Rambaud, ministre de l'Instruction Publique, ont cru devoir combattre, comme contraires aux règles du gouvernement et « anarchiques », diverses tendances des fonctionnaires à s'organiser, et à réclamer une part dans le contrôle ou dans la direction des affaires publiques (1).

Certes, lorsque les fonctionnaires veulent un statut, des garanties contre l'arbitraire de leurs chefs hiérarchiques, une participation à la direction, voire aux bénéfices de l'administration ; lorsqu'ils s'associent, lorsqu'ils tentent de se mettre en grève : on ne peut méconnaître que ces innovations mettent en cause l'organisation intérieure, les rouages, les ressorts de la société politique, elles touchent directement à la conception de l'Etat.

Nous ne dissimulons pas non plus que toutes ces pratiques sont plus ou moins contraires aux idées de gouvernement reçues en France jusqu'à nos jours.

« Eh bien ! nous dit-on : que faut-il de plus ? Cette constatation ne suffit-elle pas ? Etes-vous avec ceux qui prétendent bouleverser l'Etat ? »

Non. Nous n'allons pas jusque-là. Mais, entre l'Etat lui-même, d'une part, et les diverses méthodes qu'il peut y avoir

tive aux conditions d'avancement et de nomination dans les services publics : Chambre des Députés, 12 juin 1846, — Procès-verbaux de 1846, t. X, annexes, p. 104.

(1) Cf. les citations de Georges Cahen, *Les associations de fonctionnaires*, dans Revue Bleue, 8 juillet 1905, p. 59. — Cf. en particulier Chambre des Députés, séance 17 novembre 1891 (*Ann.*, p. 409) ; et la circulaire Rambaud du 30 janvier 1897 (*Revue générale d'Administration*, 1897, I, p. 299).

de le gouverner, d'autre part, nous pensons qu'il faut établir une première distinction.

Il ne nous suffit pas de constater que les réformes demandées diffèrent des méthodes d'administration pratiquées jusqu'ici, pour en conclure que ces réformes sont incompatibles avec toute idée de gouvernement ou d'Etat. Sur ce point, un examen plus approfondi s'impose.

Aucune donnée humaine n'est éternelle. Les modes de gouvernement, la notion même de l'Etat peuvent se transformer. C'est ici le lieu de nous demander si ces premiers concepts ne sont pas en mal d'évolution présente ; et si les bouleversements profonds qui agitent le monde des fonctionnaires ne sont pas un produit de cette évolution, avant même qu'ils en deviennent un des facteurs.

IV

La conception de l'Etat la plus répandue encore, parmi nous, tend à représenter l'Etat comme une entité, une sorte de personne morale, extérieure à nous, ou du moins jouissant d'un droit, la souveraineté, qui n'appartient à aucun citoyen.

De cette affirmation première découlent des principes de gouvernement, difficilement conciliables avec les prétentions des fonctionnaires.

L'Etat-souverain a, vis-à-vis de ses sujets, des droits effectifs, absolus, ceux qui constituent sa souveraineté. Il les fait valoir impérativement ; et il serait étrange que les fonctionnaires, agents de transmission de ses ordres, n'y fussent pas les premiers soumis.

Sans doute, l'Etat-souverain a des devoirs à remplir envers ses sujets. Ces devoirs constituent même, à bien réfléchir, sa

raison d'être. Mais il ne saurait en être question lorsque la souveraineté entre en jeu. La souveraineté, c'est le droit de l'Etat de commander et de se faire obéir (1). Ce droit, nous dit-on, est absolu. Le reste, ce sont des obligations morales, du non accomplissement desquelles il ne semble pas que la souveraineté puisse être rendue responsable. La personne des gouvernants tout au plus pourrait en être atteinte ; ils pourraient être recherchés pour négligence ou pour méconnaissance de leur devoir. Mais quand même l'*exercice*, entre leurs mains, du droit de souveraineté serait momentanément troublé par suite de cette négligence, il n'en subsisterait pas moins que la *jouissance* de la prérogative souveraine demeure virtuellement reconnue en tout état de cause à l'Etat, et à l'Etat seul.

De quelque façon que l'on retourne cette notion de la souveraineté, elle ne comporte et n'exprime qu'un droit pour l'Etat : celui de commander ; un devoir pour les sujets : celui d'obéir. La contre-partie du droit de commander, la responsabilité juridique de l'acte, est absente de l'idée de souveraineté ; et le pouvoir de discuter, celui de tenir en échec un ordre ne se conçoivent pas si cet ordre est vraiment souverain.

La conception de la souveraineté, regardée comme inhérente aux fonctions de l'Etat, est très ancienne sur notre sol. A l'Etat-conquérant, à l'Etat-roi, à l'Etat-dieu a logiquement succédé l'Etat-souverain. Beaucoup s'en tiennent encore à cette notion, et la croient nécessaire. Tel n'est cependant pas notre sentiment. Il s'en faut que cette organisation politique soit la seule possible. L'histoire nous le montre. La doctrine

(1) « Les droits du chef ne sont pas ceux du peuple. Le droit du peuple est de se soumettre aux lois (Napoléon). »

de la souveraineté d'Etat ne s'est pas toujours imposée dans le passé. De nos jours, elle est battue en brèche, comme ne s'adaptant déjà plus aux réalités présentes ; et elle a de moins en moins chance, à notre avis, de correspondre à ce qui sera dans l'avenir.

Une vue préliminaire de cette évolution, telle que nous l'apercevons, est indispensable à la compréhension générale de notre sujet.

V

La Conquête.

La conception de la souveraineté, puissance extérieure et supérieure au citoyen, pouvoir inconditionnel et irresponsable, ne s'impose et ne se comprend qu'à deux grandes époques de notre histoire.

Tout au début, avec la conquête romaine, qui a laissé des souvenirs si durables dans le peuple, et des traces si profondes dans notre pays ; souvenirs et traditions renouvelés et accentués par la renaissance des études de droit romain, à l'aube des temps modernes, au moment de la formation des Etats européens.

Avec cette conquête apparut forcément sur notre sol, où elle a jeté de profondes racines, la notion d'un pouvoir dominateur, extérieur aux sujets administrés, aux Celtes nos ancêtres, sans responsabilité vis-à-vis d'eux, n'ayant en un mot que des droits, sans mélange d'obligations sanctionnées : offrant les caractères de la souveraineté dite moderne, dont le type est, on le voit, plus archaïque que moderne.

Ce legs du passé, qu'est le concept de la souveraineté, ne fait donc pas partie des traditions autonomes de notre race. Il lui a été imposé par des conquérants.

Extérieure et supérieure à nos ancêtres vaincus, la souveraineté fut personnifiée à leur égard, d'abord par le Sénat romain, ensuite, par les généraux victorieux, les *imperatores*, que le Sénat avait chargés d'administrer pour son compte, et qui finirent par administrer pour le leur.

Sans doute, à certaine époque, les Gallo-Romains cessèrent d'être considérés comme des étrangers ; ils reçurent le droit de cité romaine. Mais le droit de cité romaine ne représentait plus, à ce moment-là, aucune participation effective aux directions de la République. Toute la puissance publique était concentrée dans la main du prince, dans l'*imperium* dominateur, sur lequel toutes les monarchies du XVIe siècle se sont appuyées plus tard pour caractériser et justifier la souveraineté des Etats modernes (1). Cet *imperium* souverain est donc resté jusqu'à la fin de la période gallo-romaine un pouvoir extérieur imposé à nos ancêtres, une domination s'exerçant sur des sujets passifs.

VI

La Monarchie absolue.

Il faut franchir un laps de mille années, pour trouver à nouveau cette conception de la société politique. Du Ve au XVe siècle, toute une société, plus originale et au moins aussi française que la précédente, a vécu, s'est organisée et s'est développée sur de tout autres bases. Nous donnerons plus loin un aperçu des organisations médiévales (2). Nous ver-

(1) C'est ainsi que les rois de France ne prétendaient pas tenir leur pouvoir uniquement de Dieu, mais « de Dieu *et de leur épée*, » à la façon des empereurs romains.

(2) Cf. *infrà*, pp. LX et ss.

rons que la notion de souveraineté y subit une éclipse à peu près complète ; que même la distinction du droit public d'avec le droit privé, et par suite la notion d'Etat, y fut inconnue.

Ces dernières notions apparaissent ou réapparaissent avec les temps modernes, avec la renaissance des études antiques. L'ancien concept de la souveraineté, l'Etat extérieur et supérieur à ses sujets, irresponsable devant eux, l'Etat-souverain, nous le voyons très bien personnifié dans la monarchie absolue d'un Louis XIV, type de tous les Etats modernes.

Comment ne pas reconnaître l'image même de la souveraineté dans ce roi, chez lequel une hérédité tant de fois séculaire et tant de fois consacrée a si bien transformé l'origine du pouvoir, qu'il peut affirmer à ses sujets tenir son autorité non pas d'eux, non pas d'en bas, mais d'en haut, de Dieu même. « Le roi de France ne tient que de Dieu et de son épée. » D'où la conséquence logique, qu'en fait il n'a de compte à rendre qu'à Dieu de l'emploi qu'il fait de sa puissance.

Ceci est rigoureusement vrai, au XVIIe siècle, pour tout ce qui relève de l'autorité royale.

A la vérité, le domaine de cette autorité n'est plus illimité, comme il l'était dans la cité antique, à laquelle le citoyen appartenait corps et âme. Au XVIIe siècle, la souveraineté du roi, puissance temporelle, est limitée par celle de l'Eglise, pouvoir spirituel (1).

(1) C'est même pour se prémunir contre les interventions possibles du pouvoir religieux, qu'a été imaginée la théorie, dite *du droit divin* des rois, et suivant laquelle le monarque tiendrait sa souveraineté de Dieu même, directement, sans aucun agent de transmission entre la divinité et lui. C'est à tort que cette conception passe généralement pour être d'origine ecclésiastique. Au contraire, l'opinion répandue chez les canonistes a

On commence même, dans l'exercice du pouvoir temporel, à voir apparaître l'idée que le domaine, où s'exerce la souveraineté du roi, peut être limité par la souveraineté de l'Etat, qui se dessine au XVIe siècle dans la théorie « des lois fondamentales du royaume » (1).

Mais ces limitations n'ont pour résultat que de tracer les frontières du domaine où se meut la souveraineté royale. A l'intérieur de son domaine, ladite souveraineté demeure absolue, vis-à-vis des sujets sur qui elle s'exerce. Pour caractériser l'étendue de ce pouvoir, il suffit de rappeler comment il s'exerçait en matière de justice. La détention, la procédure, la mise à la question, le supplice relevaient, par dessus la

toujours été que l'autorité temporelle ne pouvait consister qu'en une simple délégation de l'autorité divine, transmise sur la désignation du peuple (d'où l'adage « *vox populi, vox Dei* »), ou par tout autre intermédiaire ; ladite délégation d'autorité pouvant être limitée, et même, en certains cas, révoquée. La doctrine canonique, applicable à une constitution démocratique aussi bien qu'à une constitution monarchique, s'oppose, on le voit, très nettement à la thèse régalienne de la Monarchie absolue de droit divin. Cf. Chénon, *Théorie catholique de la Souveraineté nationale* ; Le Fur, *La souveraineté et le droit* (*Revue pol. et parlem.*, 1908, t. XXV), pp. 412 et ss. Cf. également *infrà*, p. XXXVI, n. 1.

(1) On appelle ainsi certaines lois, conçues dans l'intérêt supérieur de l'Etat, et dont on avait pris l'habitude de faire jurer l'observation fidèle au monarque, lors de son avènement. S'il venait à les transgresser par un acte, cet acte devenait annulable, comme fait en violation du serment prononcé. Cette « combinazione » curieuse, inventée par les légistes du XVIe siècle, permettait de limiter en fait *l'exercice* du pouvoir souverain, sans néanmoins faire brèche au principe juridique de la *jouissance* de la souveraineté dans la personne du Roi. Nous verrons (*infrà*, p. XXII) que Jellinèk et les jurisconsultes allemands de nos jours n'ont fait que reprendre la même idée, mais avec moins de bonheur, dans leur doctrine moderne de l' « auto-limitation » de la souveraineté.

coutume, de l'arbitraire du roi ou de ses préposés. L'erreur judiciaire même ne créait pas de responsabilité proprement dite à la charge du souverain ; et l'on connaît le mot de ce Président, honnête homme pourtant, et qui s'y connaissait en la matière : « Si l'on m'accusait d'avoir volé les tours de Notre-Dame, je commencerais par m'enfuir ! »

Nous ne disons pas, qu'on le note bien, que le monarque fût exempt de devoirs vis-à-vis de ses sujets. Nous disons seulement que ces devoirs n'avaient qu'une sanction morale, et non pas une sanction juridique ; sauf un cas : celui où ils relevaient de la juridiction, souveraine en son genre, de l'Eglise. De cette dernière autorité, les sujets pouvaient à la vérité se réclamer contre le pouvoir dominateur du roi. Mais pourquoi ? Parce qu'à la souveraineté royale s'opposait alors une autre souveraineté. Ainsi, pas de recours légal contre la souveraineté elle-même : mais le droit seulement de s'adresser à une souveraineté rivale, pour tenir la première en échec. Voilà ce que nous montre le droit public du XVIIe siècle; ce droit, où l'arbitraire du prince ne trouve pas de contre-poids à l'intérieur du domaine royal, et où la raison d'Etat finit par se confondre avec l'accroissement de la grandeur et de la puissance du Souverain (1).

VII

L'Etat-souverain.

Dans sa simplicité primitive, cette théorie est évidemment commode pour les gouvernants. Elle a été précieuse pour

(1) La théorie des lois fondamentales du royaume n'ayant trait qu'aux droits et aux règles de transmission de la Couronne et du patrimoine royal, ne fournissait aucune sauvegarde aux droits individuels des sujets.

l'Etat dans mainte crise, en lui facilitant les moyens de la traverser. Enfin reconnaissons qu'elle n'est pas exempte d'idéal, dans le sacrifice qu'elle exige de tous les intérêts particuliers à la volonté du souverain. Ainsi ne nous étonnons pas de ce qu'une telle doctrine conserve encore des partisans de nos jours. L'Etat monarque absolu, l'Etat souverain inconditionnel vis-à-vis de ses sujets, l'Etat-dieu n'est pas mort.

Lisez cette affirmation très nette de l'antique notion de souveraineté. C'est le manifeste du 3-16 juin 1907, par lequel l'Empereur de Russie annonce à son peuple que, mécontent de l'indocilité des deux premières assemblées représentatives du pays, il décide de modifier de son propre chef la loi électorale :

Toutes les modifications dans le système électoral ne peuvent être accomplies par voie législative, par cette Douma d'Empire dont la composition est reconnue par Nous comme peu satisfaisante, par l'effet de l'imperfection du mode même de l'élection de ses membres. C'est à l'autorité seule qui a octroyé la première loi électorale, à l'autorité historique du Tsar russe, qu'appartient le droit de l'abroger et de la remplacer par une autre. Dieu, notre Seigneur, Nous a confié l'autorité de tsar sur notre peuple. C'est devant son trône, que Nous rendrons compte du sort de l'Empire russe. Dans cette conscience, Nous puisons la volonté ferme de faire aboutir la grande œuvre de transformation de la Russie, commencée par Nous, et Nous lui octroyons la nouvelle loi électorale que Nous ordonnons au Sénat dirigeant de publier (1).

Le ton de ce manifeste et ses affirmations sont d'autant plus frappants, qu'ils semblent en contradiction avec ce qui

(1) Cité par Miécislas Baumgart, *Les pouvoirs de l'empereur d'après la constitution russe* (*Rev. de droit public*, mars 1913, p. 30).

fait l'objet même du manifeste, c'est-à-dire avec l'existence d'une représentation élective du pays, telle qu'on la comprend à l'heure actuelle (1). Ce contraste nous fait en tout cas saisir l'abîme qui sépare la constitution des Etats d'hier, d'avec celle des Etats d'aujourd'hui ; et comment, nous le démontrerons plus loin, la notion de souveraineté n'a plus de place dans le jeu de l'Etat moderne.

En Allemagne, cependant, on a entrepris de sauver ce concept en le modernisant. C'est ainsi qu'un auteur des plus suivis, Jellinèk, définit la puissance publique : « une puissance qui commande, qui ne dérive pas de plus loin, qui existe par sa propre force et a ainsi un droit propre (2) ». C'est le langage du XVIIe siècle, à ceci près qu'on en a retranché l'origine divine du pouvoir, et le principe de la séparation des pouvoirs spirituel et temporel.

Cette *deminutio capitis* est d'ailleurs loin d'améliorer la thèse. L'autorité souveraine devient, chez Jellinèk, un fait sans cause et sans finalité déterminées ; et pour y tracer des bornes, le même auteur est obligé de recourir à une autre théorie, celle de l' « auto-limitation » de la souveraineté (3). Ici encore il n'a rien inventé que le mot, et celui-ci n'est pas des plus heureux. Le détour que les légistes du XVIe siècle avaient imaginé, pour expliquer et pour appliquer la théorie des lois fondamentales du royaume, était certes plus ingénieux (4).

(1) Cf. l'article précédemment cité sur l'opposition fondamentale des principes anciens et nouveaux qui coexistent dans le droit public de la Russie actuelle : lire notamment les pp. 6-7, et 30.

(2) Cf. Jellinèk, *Allgemeine Staatslehre*, 2e éd. (1906), p. 446.

(3) Cf. l'exposé et la critique de cette théorie dans L. Duguit, *Le droit social, le droit individuel et la transformation de l'Etat*, pp. 53-54.

(4) Cf. *suprà*, p. XIX, n. 1.

Au fond, la doctrine allemande moderne reproduit la doctrine de la souveraineté généralement acceptée au XVIIe siècle, mais en l'amputant des principes sur lesquels la souveraineté se fondait alors dans la croyance des peuples. Ainsi dépourvue de base, la doctrine allemande apparaît si peu solide, que le roi de Prusse préfère s'en tenir à l'argument théologique, et n'hésite pas à donner l'autorité divine comme fondement de son propre pouvoir (1).

On peut-être surpris qu'en France l'école néo-royaliste ait cru de voir reprendre une théorie positiviste et traditionnaliste de la souveraineté, voisine de celle de Jellinèk, et qui s'expose aux mêmes objections.

Mais cette école n'est pas la seule à maintenir parmi nous le dogme de la souveraineté d'Etat. Nombre de professeurs de droit public et d'hommes politiques sont convaincus que la souveraineté demeure un attribut essentiel et inséparable de la notion de l'Etat républicain :

« Ce qui constitue en droit une nation, c'est l'existence dans cette société d'hommes d'une autorité supérieure aux volontés individuelles. Cette autorité, qui naturellement ne reconnaît point de puissance supérieure ou concurrente quant aux rapports qu'elle régit, s'appelle souveraineté (2). »

Ainsi le droit absolu de l'Etat, dans son domaine, se trouve défini par cette école en des termes identiques à ceux dont usaient les grands juristes du XVIe siècle, les Bodin, les Loyseau.

Ils sont légion ceux qui pensent que l'on ne peut pas s'exprimer autrement, sans ruiner l'Etat et sans tomber dans

(1) Cf. Georg GOTHEIN, député au Reichstag, sur *Les idées démocratiques et les prochaines élections allemandes* (*Documents du Progrès*, janvier 1912).

(2) ESMEIN, *Eléments de droit constitutionnel*, p. 1.

l'anarchie. Au sein même du Parlement, nombre de législateurs font de la souveraineté absolue, comme M. Jourdain faisait de la prose, sans le savoir. Dans tous les partis, il en est qui attribuent à la loi un pouvoir imbu « de respect superstitieux » (1) ; et c'est dans les partis révolutionnaires que s'élèvent les plus haut cris, quand on pose la question de savoir si un acte peut être juste, quoiqu'« illégal » (2) !

VIII

L'Etat démocratique.

La conception de l'Etat-souverain, que nous venons de décrire, est donc la plus répandue encore, dans le peuple aussi bien que chez les doctrinaires.

Correspond-elle, cependant, aux réalités d'aujourd'hui ? Il est permis d'en douter. De bons esprits le nient. Partout se dessine une évolution dans la conception de l'Etat : évolution dont nous ne pouvons encore fixer le point terminus, mais dont nous connaissons le point de départ, et dont nous pouvons marquer les progrès avec certitude.

Regardons autour de nous. Voyons ce qui se passe, par exemple, dans l'exercice du droit de justice, qui est un attribut caractéristique de l'Etat, et qui le restera tant qu'il y aura un Etat. L'Etat moderne saisit un homme, accusé d'un crime : vous n'admettez pas qu'il puisse en faire ce qu'il veut, l'incarcérer sans jugement, le mettre à la torture ? L'Etat

(1) Cf. Edouard Berth, *Marchands, intellectuels et politiciens*, dans *Le mouvement socialiste*, juill. 1907, p. 11.

(2) Cf. Chambre des députés, séance du 29 oct. 1910, *Ann.* S. E. 1910, p. 113. — Sur la relativité des lois, cf. Demogue, *Les notions fondamentales du droit privé*, IIIe partie, chap. Ier, *La loi privée*, pp. 568 et ss.

peut priver cet homme de liberté, pour l'empêcher de nuire ; il peut aller jusqu'à lui infliger certaine peine, à titre d'amendement et d'exemple : mais ces peines sont limitativement déterminées ; et plusieurs Etats ont même rayé de cette liste la peine de mort, comme excédant leur pouvoir et contraire au droit de la personne humaine à la vie. La procédure à suivre pour le jugement s'impose également au magistrat, sans qu'il puisse la modifier ; et cette procédure est basée sur le droit de l'accusé à la défense. Enfin supposez que le juge se trompe. Ce fonctionnaire, ce représentant de l'Etat commet une erreur judiciaire. Aussitôt il n'y a qu'un cri : il faut que l'Etat répare ! Et l'Etat répare, en effet, dans la mesure où il le peut.

Notons que ce n'est pas le magistrat, auteur de l'erreur judiciaire, qui répare : c'est l'Etat (1).

Voici donc l'Etat tenu à l'observation de règles étroites, tenu même de réparer : responsable juridiquement envers un de ses sujets d'un acte qu'il a pourtant, lui, Etat, accompli en qualité de puissance publique. Ne sentez-vous pas toute la différence qui sépare la puissance publique actuelle d'avec l'ancienne notion de la souveraineté ?

La souveraineté était extérieure, supérieure au citoyen ; elle l'enveloppait de toutes parts, inconditionnelle, absolue, n'admettant qu'un devoir : la soumission ; ne connaissant pas de responsabilité matérielle ; n'admettant tout au plus que des sanctions morales qui échappaient pratiquement à l'appréciation du gouverné.

(1) Cf. la brochure de M. Edwin Borchard, *State indemnity for errors of criminal justice*, qui met en relief la différence qui sépare à cet égard le droit des pays anglo-saxons d'avec le nôtre, et qui insiste sur la supériorité de notre conception (compte-rendu dans la *Revue de droit public*, mars 1913, pp. 209 et ss.)

Que reste-t-il aujourd'hui de cette notion, dans l'esprit des citoyens, comme dans celui des fonctionnaires ? Chaque jour voit multiplier les barrières, les recours préventifs vis-à-vis des actes publics. Avant que l'Etat puisse agir, on discute son acte, on veut s'assurer que la puissance publique fait son devoir, qu'elle n'agit qu'en vertu de ce devoir ; et si elle se trompe, ou même, sans se tromper, si son acte porte préjudice à quelque intérêt particulier, oh ! alors, en avant la responsabilité de l'Etat, la *responsabilité judiciaire* du *souverain* : ne sent-on pas que l'un de ces mots proteste directement contre l'autre ?

Cette idée de la responsabilité de l'Etat, elle n'est pas très ancienne dans la pratique législative, judiciaire, administrative de notre pays ; mais elle s'y développe chaque jour avec une rapidité vertigineuse.

Dans le domaine judiciaire, le droit de la victime d'une erreur à obtenir réparation est longtemps resté du domaine de la théorie pure. Mais il n'en est plus ainsi maintenant. Chaque année nous en apporte quelque exemple. Hier encore, c'est Turpin qui, soutenant qu'il a été dépouillé de son invention par raison d'Etat, fait condamner l'Etat à cent mille francs de dommages-intérêts envers lui. Quelqu'un y trouve-t-il à redire ? Loin de là, le législateur semble s'orienter vers de nouveaux progrès dans la même voie. Ainsi des propositions de loi demandent qu'une indemnité soit allouée, pour détention indue, aux individus qui bénéficient d'un acquittement ou d'un non-lieu (1).

Dans le domaine administratif, la responsabilité de l'Etat

(1) Proposition Marc Réville ; Chambre, 16 décembre 1911, — 10e lég., n° 1492. Cette proposition reproduit des amendements défendus à la Chambre dès 1892, par MM. Bovier-Lapierre et de Ramel.

prend depuis quelques années un développement considérable. La jurisprudence contentieuse du Conseil d'Etat, soutenue et encouragée par toute la doctrine, a successivement admis la responsabilité de la puissance publique : en 1900, pour négligence dans les devoirs de police, ou pour accomplissement irrégulier des opérations de police ; en 1903, pour révocation illégale, ou même simplement irrégulière en la forme, de fonctionnaires (l'une des espèces visait l'Etat, l'autre le maire d'une commune). En 1908 enfin, le Conseil d'Etat allait jusqu'à admettre que la responsabilité de l'Etat peut être engagée, envers un patrimoine particulier, à l'occasion d'un règlement : c'est-à-dire lorsque la puissance publique agit en qualité réglementaire, quasi législative (1).

Ces tendances sont confirmées par le législateur. Une proposition de loi votée par le Sénat est pendante devant la Chambre, sur la responsabilité des communes et de l'Etat en cas d'émeute (2). D'autre part, il a été demandé à diverses reprises, que la responsabilité de l'Etat s'applique aux dommages causés aux propriétés par le fait de la guerre (3) ; et on a voulu soutenir qu'en ce qui touche les personnes, les pensions versées par l'Etat aux familles de militaires tués à l'ennemi sont la reconnaissance et la décharge d'une responsabilité de même genre

Comment accommoder cet aspect nouveau des actes de la puissance publique avec la notion de souveraineté ? Celle-ci ne supporte, par définition, nous l'avons vu, aucune discus-

(1) Cf. sur ces arrêts les développements de L. Duguit, *Le droit social*, pp. 86 à 92 ; et les notes de Hauriou, Berthélémy, Gaston Jèze, citées par cet auteur.

(2) Cf. la discussion du rapport et celle du contre-projet Fessard au Sénat, séances des 7 et 8 juin 1906, et du 6 juin 1911.

(3) Proposition Louis Marin : Chambre, 9 juin 1910, — 10e lég., n° 12.

sion, aucune condition, aucune responsabilité du gouvernant envers les sujets. Quelques-uns essaieront de ne voir, dans les progrès cités plus haut, que perfectionnement, amélioration, modernisation de l'idée de souveraineté. Ils se trompent. C'est un changement profond qui s'est opéré dans la nature des rapports entre les gouvernants et les gouvernés.

Le fait démocratique a passé là.

Il a modifié la conception qu'on se faisait autrefois de l'Etat et de la puissance publique.

IX

Que ces notions se transforment chaque jour, dans l'opinion publique, et, à notre insu même, dans l'esprit de chacun de nous, c'est ce qui ne peut être mis en doute. Cette évolution est déterminée par un fait. L'Etat, dont nous faisons partie, n'est plus celui auquel appartenaient nos pères : celui qui se personnifiait dans un souverain. Aujourd'hui, l'Etat, c'est l'ensemble des citoyens.

Entendons bien cette formule. Elle ne doit pas exclure de l'Etat les citoyens futurs, ceux de demain ; ni ceux d'hier, qui nous ont légué un patrimoine matériel et moral, à charge de l'entretenir et de le transmettre. Nous opposons la formule moderne, « l'Etat, c'est l'ensemble des citoyens », à l'ancienne, où l'Etat pouvait se résumer en un « Moi » royal, en un être distinct de la foule des sujets, supérieur à elle. Ceci n'existe plus, depuis Rousseau et depuis la Révolution.

Dès lors une transformation était fatale dans la conception que les citoyens — et les fonctionnaires — se font de leurs rapports avec l'Etat et avec la puissance publique.

C'est ce que beaucoup, encore aujourd'hui, n'aperçoivent pas suffisamment. Après une période, où le fait révolutionnaire avait été exalté outre mesure, il est venu à la mode de le nier ou de n'en pas tenir compte. Ce ne sont pas seulement les syndicalistes, qui reprochent à la Révolution française d'avoir avorté, de s'être embourgeoisée. Des disciples, des admirateurs de la Révolution française écrivent : « Les institutions furent abolies, mais l'âme ne fut pas changée (1). »

C'est, à notre sens, une vue trop courte des choses. La formule inverse serait plus exacte, en ce qui concerne tout au moins les rapports de l'individu avec l'Etat.

Oui, si l'on s'en tient à la seule période révolutionnaire, les institutions d'Etat ont peu changé à cette époque : en ce sens qu'être emprisonné arbitrairement, jugé sans forme de procès, condamné pour croire ou pour ne pas croire telle et telle doctrines, et finalement être exécuté par un Directoire ou par un Comité de Salut Public, au lieu de l'être par un Roi, c'est bonnet rouge au lieu de blanc bonnet ; mais c'est toujours même bonnet, et à peu près même façon d'en coiffer le monde.

Ce qui changea sur le moment, ce ne fut donc pas l'organisme matériel, extérieur, fils de la génération précédente et lui ressemblant trait pour trait.

Mais une âme nouvelle allait animer cet organisme d'Etat. C'est parce que le changement était intérieur, très profond, qu'il ne fut pas sensible tout d'abord. Ce fut lentement, que l'esprit nouveau transforma les institutions anciennes. La transformation se continue actuellement. Elle n'est pas achevée. Nul ne saurait même dire, à cette heure, à quel point

(1) Emile Montégut, *Libres opinions*, p. 204 ; cité et suivi par H. Michel, *L'Idée de l'Etat*, p. 95.

elle s'arrêtera. Mais nous pouvons toujours suivre et décrire les progrès accomplis.

X

Dans un livre d'études très fouillé, très touffu, très complet comme investigations, un homme de valeur, mort prématurément, a tenté de suivre les étapes de l'idée d'Etat à venir, du XVIIIe siècle et même du XVIIe à nos jours (1).

L'entreprise était vaste. Elle est facilitée, pour les XVIIe et XVIIIe siècles, par le nombre relativement restreint des systèmes politiques, et par le recul qui permet de les apercevoir en un raccourci plus saisissant. Ainsi l'auteur nous conduit, des théories de puissance et de raison d'Etat, qui dominent le XVIIe siècle, aux doctrines qui commencent, avec le XVIIIe, à situer tantôt le peuple, tantôt l'individu en face du souverain. H. Michel note, avec finesse et exactitude, que les doctrinaires du XVIIIe siècle ne tirèrent d'ailleurs aucune conséquence pratique de leurs idées quant aux concepts de la souveraineté et de l'Etat. Les encyclopédistes sont partisans d'un « despotisme éclairé », que « l'auto-limitation de la souveraineté » de M. Jellinèk est simplement venu rajeunir (2). De même les premiers individualistes n'ont pas effleuré de leurs atteintes la notion de l'Etat-souverain. Jean-Jacques, après avoir fait de l'individu la base de l'Etat dans son *Contrat social*, a plus tard logé tranquillement le peuple-souverain dans les bottes du roi-souverain, sans s'apercevoir qu'il y

(1) Henry Michel, *L'idée de l'Etat, essai critique sur l'histoire des théories sociales et politiques en France, depuis la Révolution*, thèse de doctorat ès-lettres. Paris, Hachette, 1896.

(2) Cf. *suprà*, p. XXII.

avait quelque contradiction entre les points de départ et d'aboutissement de son système.

Mais ce que le XVIIIe siècle n'avait pas fait, le XIXe siècle va le faire. Passé la réaction du début, ce siècle a vu s'affirmer de plus en plus, dans la doctrine et dans la pratique, le droit des individus en face de l'Etat-souverain et contre l'Etat-souverain. C'est la préoccupation de cette antithèse qui caractérise même la pensée politique française au XIXe siècle. Le droit de l'individu et celui de l'Etat y sont constamment opposés l'un à l'autre; et nous voyons l'Etat contraint de reculer ses positions, en ce sens que sa souveraineté est de plus en plus restreinte, diminuée, contestée au regard des droits de l'homme et du citoyen.

Peut-on ne voir dans cette controverse qu'une opposition d'ordre philosophique, entre individualistes, d'une part, et collectivistes, de l'autre? H. Michel l'avait d'abord pensé; et c'est dans cet esprit qu'il a dépouillé et analysé les divers systèmes politiques, qui se sont entre-choqués au XIXe siècle. Mais lui-même a fini par se rendre compte que l'antithèse qui l'avait d'abord séduit, était superficielle, critiquable; que les vocables d' « individualisme » et de « socialisme », loin de désigner des réalités politiques concrètes, sont des abstractions mouvantes, insaisissables (1). Il lui a paru que le nœud de la

(1) « Un malentendu de la nature la plus grave... s'est produit autour de ces mots *individualisme*, *socialisme*, considérés comme antithétiques. Tant s'en faut qu'ils aient désigné des façons immuables, ou relativement constantes à elles-mêmes de concevoir les relations du citoyen et de la cité. On a vu combien, du XVIIIe siècle à nos jours, l'individualisme s'est altéré. On a vu, de même... quelles modifications profondes le socialisme a subies. » (H. Michel, *op. cit.*, p. 634). — Un peu plus loin le même auteur, qui se déclare partisan d'un « individualisme fidèle à l'inspiration du XVIIIe siècle, mais à cette inspiration amendée,

question est ailleurs ; et il a jeté ce cri sincère, témoignage émouvant de l'évolution qui travaille dans l'âme contemporaine les notions fondamentales de l'Etat :

« ... Voilà ces problèmes de nouveau ouverts, et les esprits livrés à toutes les incertitudes, à toutes les contradictions. Jamais les systèmes n'ont été plus nombreux qu'au début de ce siècle. Jamais la foi aux systèmes n'a été plus chancelante que dans ces trente ou quarante dernières années... Le temps présent est en mal d'une philosophie d'Etat, comme il est en mal d'un système d'éducation, d'une croyance, d'une doctrine de la vie ; et il ne résoudra chacun de ces problèmes que solidairement avec les autres (1). »

Ailleurs, il ajoute :

« L'absence d'une doctrine politique est, je ne dis pas la seule..., mais enfin l'une des causes principales du malaise de notre démocratie (2) ».

XI

C'est bien en effet là, c'est dans la naissance, dans les répercussions du fait démocratique, que gît la cause du malentendu qui divise les philosophes, les sociologues et les hommes d'Etat. Les diverses doctrines, que nous venons de voir proposées, sont les manifestations extérieures de changements qui se sont opérés dans la constitution même de

corrigée par l'expérience et le progrès de la raison », ajoute que cet individualisme serait « à la fois la négation et la synthèse du socialisme et de l'individualisme vulgaire » (*Ib.*, p. 636) : témoignage éclatant du peu de sens qu'il attache à ces mots.

(1) H. Michel, *L'idée de l'Etat...*, p. 637.

(2) H. Michel, *La doctrine politique et la démocratie*, p. 7.

l'Etat, et qui impliquent une modification dans les rapports de celui-ci avec les individus.

Une démocratie est née. Elle a grandi sous l'égide d'institutions anciennes. Aujourd'hui majeure, elle se développe ; elle rompt les formules du passé, qui l'enserrent encore. L'Etat démocratique se forme. Il est en voie de devenir. Il n'a pas encore pris connaissance entière et conscience de lui-même. Il n'a pas encore de doctrine à lui. La crise du fonctionnarisme en est un exemple saisissant.

Nous verrons dans cette crise l'Etat démocratique, l'Etat actuel, ballotté, tiraillé entre ceux qui continuent à lui imposer l'ancienne conception de l'Etat-souverain, d'une part, et, d'autre part, les partisans des doctrines syndicalistes, qui veulent la suppression de toutes les notions de droit public constitutives d'un Etat (1).

Aucun de ces deux partis extrêmes ne semble se douter que l'Etat démocratique a une nature et des attributs qui lui sont propres ; et qui le différencient aussi bien de l'Etat-souverain du XVIIe siècle, que du tumultueux agglomérat de collectivités qui caractérisait le Moyen Age. Entre ces deux pôles, il y a place pour une région tempérée : pour un Etat répondant aux données les plus fécondes de la vie moderne, et aux aspirations légitimes des fonctionnaires, en premier lieu.

Faute de le concevoir et de le proclamer assez nettement, nous avons vu, depuis vingt ans, l'Etat osciller entre les influences les plus opposées dans ses rapports avec les fonctionnaires. Tantôt on lui a mis en main une tranche de souveraineté menaçante, et tantôt, dans l'autre main, un morceau de syndicalisme. On s'est ainsi figuré qu'on gar-

(1) Cf. *infrà*, pp. XLVIII et ss.

dait l'équilibre entre les deux tendances. En réalité, l'une pas plus que l'autre ne conviennent à l'Etat d'aujourd'hui. Muni d'attributs inconciliables entre eux, incompatibles avec sa nature, il fait, d'un côté, figure d'Etat ancien, désuet, dont les prétentions sont incompatibles avec l'existence de la démocratie moderne. Vu de l'autre côté, il semble au contraire prêt à s'effacer, à se dissoudre, pour laisser la place à un chaos de syndicats. D'aucun côté, il ne se révèle, lui, l'Etat démocratique, tel qu'il est, tel qu'il doit se montrer pour avoir une raison d'être.

Plaçons-nous donc en face du fait démocratique, et tâchons d'apprécier les conséquences qui s'en dégagent dans la constitution et dans l'organisation d'un Etat.

Le fait démocratique existe. Il a ses négateurs et ses détracteurs (1). Mais il prouve son existence, à la façon du philosophe, en marchant; et sa vitalité par le nombre d'années, qui se sont écoulées depuis son apparition, et pendant lesquelles il n'a cessé de progresser.

C'est en 1835, ne l'oublions pas, qu'Alexis de Tocqueville saluait l'avènement de la démocratie en France. Revenu d'Amérique, il tentait d'initier ses compatriotes aux conséquences inéluctables du fait, que l'Etat cesse d'être un souverain, pour devenir un peuple (2). On se rappelle sa formule célèbre : « Il est contradictoire que le peuple soit à la fois misérable et souverain. » Une nouvelle orientation poli-

(1) Cf. leurs arguments exposés avec une grande impartialité par M. Georges Guy-Grand dans son livre, *Le Procès de la démocratie* (Paris, 1911).

(2) A. de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*. Cf. sur les aperçus de Tocqueville : au point de vue économique, Charles Benoist, *la Crise de l'Etat moderne*, Introduction au t. I de *l'Organisation du Travail*; au point de vue politique, H. Michel, *Idée de l'Etat*, l'Ecole démocratique, pp. 317 à 334.

tique s'affirmait en cette formule. L'école démocratique était fondée, à la fois politique et sociale, école d'action plus encore que de doctrine. Tocqueville lui donne, le premier, une impulsion grandie par ses discours, par ses votes à la Chambre. En 1842, il est un des promoteurs du projet de statut pour les fonctionnaires, dont nous parlerons plus loin (1).

En même temps, et dès 1831, un autre homme d'Etat, Lamartine, assignait pour tâche à son époque d'organiser la démocratie, de « consacrer l'égalité politique et civile de tous les hommes devant l'Etat ». Il en appelait au suffrage universel, en même temps que la *Société des droits de l'homme*, dix ans avant la profession de foi de Ledru-Rollin ; et il est un de ceux qui est le plus fait pour le triomphe de cette idée. « Ce n'est pas seulement par le prestige de l'éloquence et le droit du génie que Lamartine a été le chef réel et incontesté du Gouvernement provisoire. Nul n'avait plus activement travaillé à populariser la notion de l'Etat démocratique ; nul s'en était formé une idée plus haute, plus noble et plus juste (2). »

Lorsque la Révolution a emporté ce régime de 1830, qui n'avait jamais compris, ni voulu comprendre sa « mission démocratique » (3), le premier cri de Lamartine, devançant de quelques jours la *Proclamation au Peuple français*, est celui-ci : Nous avons fondé « une République égalitaire, où il n'y a qu'un seul peuple, composé de l'universalité des citoyens ; où le droit et le pouvoir public ne se composent que du droit et du vote de chaque individu... (4) ».

(1) Cf. *infrà*, IIe partie, chap. I.
(2) H. Michel, *op. cit.*, p. 328.
(3) Lamartine, *La France parlementaire*, t. II, p. 148.
(4) H. Michel, *op. cit.*, p. 329.

Qu'on veuille bien peser cette formule : elle est la négation même d'un droit de souveraineté reconnu à l'Etat. Si l'Etat démocratique n'est autre chose que l'ensemble des citoyens, — présents, passés ou futurs, — qui obéissent aux mêmes règles de droit les uns et les autres ; et si l'Etat est organisé par le suffrage libre des citoyens : où puiserait-il un droit de souveraineté sur eux ?

A la vérité, ces conséquences du fait démocratique n'ont point apparu du premier coup. Elles ont mis longtemps à se dégager des faits, et à s'infiltrer dans la doctrine.

Lamartine, que nous venons de citer, ne les a pas complètement aperçues. Il déclarait : « Tout citoyen est souverain ». Par là, il entendait faire remonter au simple citoyen l'origine du pouvoir, et le droit de conférer celui-ci par son suffrage. Mais depuis longtemps on a rétorqué la formule, en faisant observer que personne n'est souverain, dans une société où tout le monde l'est également.

Ces problèmes, que les initiateurs de la démocratie française n'ont fait qu'entrevoir, leurs premiers disciples n'ont pas eu le temps non plus de les creuser. Avant de disserter, ne fallait-il pas vivre (1) ? Aujourd'hui encore, l'Etat dé-

(1) H. Michel note, comme une des caractéristiques de l'école démocratique, que ses adeptes ont été des hommes d'action, à tendance utilitaire, plutôt que des philosophes. Il semble même croire que cela tient à une infériorité de leur doctrine. C'est à notre sens une erreur. Si les démocrates ont été avant tout des hommes d'action, cela tient à ce que la démocratie a surtout été en acte, et qu'elle est encore en formation. Cela peut tenir aussi, en partie, à ce que nombre des chefs de cette école, Tocqueville, Lamartine, Etienne Lamy, etc., se sont recrutés parmi les catholiques ; et qu'ils ont considéré la participation au mouvement démocratique comme une œuvre sociale, plutôt que comme un besoin de doctrine. — Sur la force que le mouvement démocratique a pu emprunter aux convictions reli-

mocratique est en lutte pour son développement, et en travail de construction intérieure. Celle-ci toutefois est assez avancée, pour qu'un ensemble nouveau se révèle, et s'impose aux doctrinaires, ainsi qu'aux hommes d'Etat.

De plus en plus, le principe démocratique se révèle comme excluant de l'organisation de l'Etat l'antique notion de souveraineté.

D'où viendraient, en notre droit public, les attributs de souverain, qu'on prête gratuitement au chef de l'Etat ? Nul citoyen ne jouit de la souveraineté, dans une démocratie ; nul n'en peut conférer les privilèges à autrui. L'hypothèse de la souveraineté apparaît ainsi comme une fiction juridique, qui ne vient pas simplifier, mais au contraire compliquer la constitution des pouvoirs publics.

Pour s'imposer, une telle fiction devrait tout au moins répondre à une nécessité démontrée de la vie publique. En est-il ainsi ? Nullement. A quoi doit aboutir cette fiction de la souveraineté, si on la fait jouer ? A créer un souverain au-dessus des citoyens. Mais quel souverain ? L'Etat ? Or, dans une démocratie, l'Etat, ce n'est autre chose que l'ensemble des citoyens. Ce sont les intérêts généraux des générations présentes ou futures. L'Etat n'est pas distinct de ces intérêts, ni de l'ensemble des citoyens (1).

gieuses, il est intéressant de consulter les écrits politiques de Lamartine, ceux de M. Etienne Lamy, et, plus près de nous, les discours de Marc Sangnier. Cf. également C. Bouglé, *Sentiments chrétiens et tendances égalitaires* (*Revue bleue*, 20 mai et 1er juillet 1905) ; Agathon, *Les jeunes gens d'aujourd'hui* (Paris, 1913). Comp. enfin M. Georges Guy-Grand, qui déclare s'être isolé de ce mouvement, et ses conclusions plutôt pessimistes quant à l'avenir de la démocratie (*Le procès de la démocratie*).

(1) L. Duguit, professeur de droit à l'Université de Bordeaux, Introduction à *L'Etat, les gouvernants et les agents* (1903). Le

Investir ceux-ci de l' « auto-souveraineté », cela peut avoir un sens au point de vue des relations extérieures ; mais au point de vue de la constitution intérieure de la nation, cela n'en a aucun.

Le syllogisme précédent nous semble donc péremptoire contre la permanence d'un concept de souveraineté dans notre droit public.

Allant plus loin, on s'est demandé s'il y avait même intérêt à personnifier l'Etat en dehors et à côté des citoyens. Quand il n'existe pas, en face de ceux-ci, un monarque dont les intérêts peuvent être différents de ceux de la masse des citoyens, situer l'Etat comme une personne morale distincte de ceux qui la composent, n'est-ce pas, là encore, une fiction pouvant conduire à des erreurs (1) ?

Nous nous séparons, sur ce second point, de l'auteur dont nous avons adopté les conclusions négatives de la souveraineté. L'école démocratique ne nie pas que l'intérêt public soit distinct des intérêts particuliers des citoyens, et même des intérêts collectifs des divers groupements de citoyens. L'intérêt général, l'intérêt public ne se borne pas en effet à la satisfaction des générations actuelles. Il prévoit également celle des générations à venir. Il comprend même la sauvegarde et la transmission du patrimoine de civilisation et de gloire humaine, légué par les générations passées. Tout ceci, c'est l'intérêt du public : c'est ce à quoi on donne le nom d'Etat ; et cela mérite bien une dénomination, une personnification à part dans notre droit.

Nous ne voulons pas retomber dans l'erreur de l'école li-

même auteur a résumé ses principales idées dans un opuscule : *Le droit social, le droit individuel et la transformation de l'Etat* (Alcan, 1908).

(1) Cf. L. Duguit, *op. cit.*

bérale, erreur renouvelée jusqu'à un certain point par l'école syndicaliste (1), et restreindre aux limites des intérêts privés l'ensemble des rapports sociaux. Le fait social comporte des contingences et des nécessités qui lui sont particulières.

Nous admettons donc, et la notion d'Etat, entendu comme représentant l'intérêt public, et les concepts de service public, de droit public, de puissance publique, qui sanctionnent cet intérêt public, et qui constituent les applications concrètes de l'idée d'Etat.

Mais il nous semble que, dans une démocratie, la puissance publique ne doit pas être envisagée, au regard des citoyens, comme l'exercice d'un droit de souveraineté sur eux. L'adjectif « public » caractérise seul, dans notre droit, les attributs de l'Etat. Or, loin que ce qualificatif soit un doublet de l'ancienne idée de souveraineté, il lui est, en un certain sens, opposé, antinomique. Il comporte, en effet, l'intervention du public, et comme principe, et comme fin des fonctions de l'Etat.

Alors que la présence et l'intervention du pouvoir souverain ont longtemps signifié, en France, des intérêts qui pouvaient être distincts de ceux du public, aujourd'hui la puissance publique n'est plus que celle qui sert l'intérêt général, et qui s'impose à ce seul titre au public. On peut même compléter la définition de la puissance publique, en ajoutant que non seulement elle a l'intérêt public pour origine et pour fin, mais aussi que, si elle a le Gouvernement pour organe, elle puise néanmoins sa force dans le concours du public, dans l'adhésion tout au moins tacite de la masse des citoyens.

C'est un fait indéniable, que dans une démocratie l'exer-

(1) Cf. *infrà*, pp. XLV et ss.

cice de la puissance publique par le Gouvernement ne va pas sans le concours plus ou moins conscient, plus ou moins passif de l'opinion, de la volonté générale. Qu'on s'en réjouisse ou qu'on le regrette, il ne sert à rien de nier l'évidence. Ecoutons un homme politique, doublé d'un historien, nous parler avec sérénité de l' « arbitrage » supérieur que l'opinion exerce, même sur les problèmes les plus délicats de la politique extérieure et intérieure :

« Si l'œuvre de conciliation doit se produire entre les deux civilisations européenne et islamique, c'est à la France elle-même, à sa volonté, à son génie, que le résultat sera dû. Elle est appelée à réparer l'erreur des siècles... *C'est l'opinion publique française, qui, en définitive, arbitrera.* C'est pourquoi je demande instamment qu'elle soit saisie, pleinement et sans réticence, du grand problème posé devant elle. Qu'on le veuille ou qu'on ne le veuille pas, il s'agit d'un problème de haute politique française. *C'est donc le peuple français qu'il faut instruire, intéresser et convaincre.* Jadis j'avais préconisé la réunion d'une grande Commission d'études et d'enquêtes, placée sous l'autorité du Gouvernement ; mais le Gouvernement, absorbé par la multiplicité de ses devoirs, ballotté au gré des vicissitudes parlementaires, gouverne si peu ! Il faut que la France s'habitue de plus en plus à faire ses affaires elle-même (1). »

(1) G. Hanotaux, cité par le comte de Warren, *Nos provinces du Nord-Afrique, l'opinion publique française et le monde musulman ancien* (*Revue politique et parlementaire*, décembre 1912). — Comp. la péroraison du discours prononcé à Nantes par M. Poincaré, président du Conseil, ministre des Affaires étrangères, le 27 octobre 1912 : « Une démocratie qui a la légitime prétention de se conduire elle-même a le droit de connaître et d'apprécier à toute heure la direction que reçoit sa diplomatie. Ceux qui ont l'honneur de représenter la France n'ont pas de plus sûre conseillère que la France. C'est à la France tout entière que nous

Ne sent-on pas combien, dans l'état de fait et de droit si exactement décrit par ces lignes, il est ridicule de prétendre maintenir dans notre droit public interne une idée de souveraineté ? Ne voit-on pas combien l'exercice de la puissance publique, envisagé comme procédant du concours du public, se différencie de l'idée du pouvoir souverain ; comment la condition actuellement faite aux citoyens est l'inverse de la posture d' « assujettis », qu'on leur prête dans la thèse de l'Etat-souverain ?

Concluons que la suppression pure et simple, dans notre droit public, du concept de la souveraineté d'Etat, loin de soulever aucune difficulté, aboutit au contraire à une analyse plus exacte du jeu des pouvoirs publics.

C'est par là, par cette suppression de la souveraineté d'Etat, que l'école démocratique se trouve rejoindre les défenseurs des droits de l'individu et toute l'école libérale, sans tomber toutefois dans l'outrance et les erreurs de ces deux écoles (1) : ce que nous voulons dire, c'est qu'on s'explique ainsi comment les démocrates ont toujours fait à la liberté individuelle une très large part, une part nécessaire dans l'organisation de la cité (2).

« Gouvernement de tous, par tous et pour tous » : telle est, on l'a souvent dit, la formule d'une démocratie. Il serait bon d'en approcher, un peu plus souvent qu'on ne le fait, les attributs de l'Etat moderne ; et de les confronter avec cette

demandons aujourd'hui de nous donner, par sa confiance et par son unanimité patriotique, la force de faire entendre, dans les négociations qui se poursuivront, sa voix et sa pensée... » (*J. Officiel*, 28 oct. 1912, p. 9150).

(1) Cf. *suprà*, p. XXXIX.

(2) VACHEROT, préface de *La Démocratie* (1860), p. XVIII, s'exprime ainsi : « Dans l'école démocratique libérale, à laquelle nous tenons à honneur d'appartenir... »

définition de son pouvoir. On éviterait ainsi de prêter à l'Etat démocratique des défauts et des qualités qui ne sont pas siens, des attitudes qui ne lui conviennent pas ; on se garderait enfin de l'engager dans des sentiers qu'il ne peut pas suivre.

En ce qui touche le statut des fonctionnaires, nous disons, par exemple, que dans un pays où tout citoyen peut demander et obtenir des garanties contre l'arbitraire des représentants de l'Etat, il n'y a pas d'objection de principe à ce que les fonctionnaires en réclament. Dans un pays où tout citoyen est appelé à exercer un contrôle sur les actes de la puissance publique, à participer de quelque façon à la direction de l'Etat, il n'y a pas d'objection de principe à ce que les fonctionnaires puissent participer à certain contrôle ou même à certaine direction administrative.

Nous ne nous prononçons pas en ce moment sur le bien fondé de ces revendications. Sont-elles justifiées ? Sont-elles compatibles avec la bonne marche de l'Etat, avec le bien du public et celui des fonctionnaires ? C'est la question *de fait* que nous aurons à examiner dans la suite de cette étude. Mais au moins pourrons-nous le faire en toute impartialité, sans être arrêtés *a priori* par la barrière, par le principe d'une soi-disant souveraineté de l'Etat ou de la nation, qui serait incompatible avec tout droit propre au fonctionnaire.

Qu'on attire l'attention des fonctionnaires, qui sont les organes agissants de l'Etat, sur la nécessité qu'il y a pour eux de ne pas laisser entamer l'idée d'Etat, de coopérer à son maintien, de justifier leur existence à eux, fonctionnaires, par le concours qu'ils prêtent à la chose publique : fort bien. Ce sont là des considérations qui s'imposent à eux, dussent-elles limiter leurs revendications.

Mais venir déclarer *a priori* que celles-ci sont irrecevables,

parce qu'elles tendent à limiter l'arbitraire, qui caractériserait le pouvoir souverain de l'Etat : ceci, nous ne saurions l'admettre désormais. C'est un premier point que nous considérons comme acquis, à la suite de notre discussion de principes, et sur lequel on nous permettra de ne plus revenir.

XII

Les doctrines syndicalistes.

Si la plupart des doctrines de gouvernement ne tiennent pas un compte suffisant de l'évolution que nous venons de retracer, et qui s'est accomplie dans la constitution des Etats modernes, il est, à l'opposé des doctrines gouvernementales, un ordre de théories, qui n'en tient pas compte davantage et contre lesquelles nous devons défendre également les fonctionnaires. Ce sont les doctrines syndicalistes.

Elles aussi sont opposées, par principe, à tout statut légal donné aux fonctionnaires. Elles aussi, continuent à confondre l'Etat avec la souveraineté : ce qui fait qu'elles montrent l'Etat au fonctionnaire comme le dieu, ou plutôt comme l'idole qu'il faut abattre si l'on veut se libérer. Cette destruction de l'Etat, c'est le but immédiat que le fédéralisme syndical propose, en termes exprès, à l'activité de ses adhérents, parmi lesquels se signalent des fonctionnaires, agents de l'Etat.

Bien que, par définition, ces adhérents soient réputés « conscients », on nous permettra de penser que leur attention n'a pas été suffisamment attirée sur les conséquences de la doctrine qu'on leur fait professer. Quelques développements sur ce point ne leur seront certes pas inutiles.

Tant que les syndicalistes se bornent à critiquer les procédés et la gestion de l'Etat actuel, ils ont la partie belle. Leur tâche est d'ailleurs facilitée par le fait que tous leurs polémistes, sans exception, confondent l'Etat moderne, l'Etat démocratique, avec l'Etat souverain d'hier (1). C'est, de leur part, une première erreur : erreur explicable, à la vérité, si l'on tient compte de ce que, pour un grand nombre d'hommes de gouvernement et de théoriciens du droit public, la souveraineté de l'Etat reste, nous l'avons vu, un dogme constitutionnel intangible, une barrière infranchissable opposée aux aspirations même les plus légitimes du fonctionnaire.

Sur la critique que le syndicalisme fait de ce prétendu dogme et de ses abus, nous sommes d'accord avec lui. La notion de souveraineté n'a plus de place dans l'Etat démocratique moderne.

Seulement, où l'effort des syndicalistes dépasse le but, c'est quand, pour ruiner l'idée de souveraineté, ils s'en prennent à la notion d'Etat elle-même, et font de l'anti-étatisme, les uns explicitement, les autres sans le savoir.

Certes, plus d'un parmi eux, plus d'un en tout cas de ceux qui suivent leur orientation, ne se rendent pas compte du point où les conduit cette doctrine.

Méprise compréhensible ! Les discours et les écrits d'un grand nombre de syndicalistes sont encombrés de termes empruntés au droit public actuel : à ce droit qu'ils prétendent détruire. Il en résulte une certaine confusion de mots et d'idées pour le lecteur, et peut-être pour les auteurs eux-mêmes, quand ils tracent le plan de la cité future.

(1) Cf. notamment Max. Leroy, *Transformations de la puissance publique*, Introduction, pp. 22-23 : « La principale de ces règles (du droit public), c'est l'irresponsabilité de la puissance publique ; elle tombée, tout l'Etat tombe. »

Ce phénomène ne leur est pas particulier. Il se retrouve fatalement chez tous les constructeurs d'organisations nouvelles. N'avons-nous pas vu Lamartine, à l'aube de la démocratie, déclarer que « tout citoyen est souverain » ; sans prendre garde qu'il n'y a plus de souverain, dans un pays où chacun a droit à ce titre. Il en est de même, aujourd'hui, pour ceux des écrits syndicalistes où le mot d'Etat revient sans cesse, accommodé à toutes les sauces. Leurs auteurs ne s'aperçoivent pas que voir l'Etat partout et dans tout, le mêler à tout, cela revient pratiquement à le confondre avec tout, et, par là même, à le supprimer.

Un point cependant est clair : c'est que la doctrine syndicaliste, dans son application aux fonctionnaires, a pour caractéristique de nier toute différence entre la situation, l'organisation des fonctionnaires dans leurs rapports avec l'Etat en tant que fonctionnaires, et la situation, l'organisation des travailleurs dans leurs rapports de droit privé avec un patron ordinaire.

Nous avons sur ce point des déclarations précises, émanant aussi bien des militants que des théoriciens du syndicalisme.

Répondant au *Matin*, à propos du statut des fonctionnaires, un groupe de syndicalistes, membres de l'Association générale des agents des Postes, s'exprime en ces termes :

« De quel statut nous parle-t-on ? D'un statut... simple contrat de travail entre l'employé et son patron l'Etat ; ou d'un statut réglant l'exercice du droit d'association pour les salariés de l'Etat ? S'il s'agit du second, les congrès l'ont repoussé ; ils ont revendiqué le droit commun, c'est-à-dire la loi de 1884 avec toutes ses conséquences (1). »

(1) *Le Matin*, 16 mai 1909, cité par G. Cahen, *Les Fonctionnaires*, p. 277.

Cette attitude, loin de se modifier, va se complétant et s'affirmant. Le Congrès des postiers syndicalistes, tenu le 6 juillet 1912, se prononce contre le principe même d'un statut légal des fonctionnaires. A la suite de ce congrès, une campagne est entreprise par les militants dans tout le pays, auprès de tous les fonctionnaires des autres administrations. On y vote des ordres du jour rédigés sur un type uniforme :

« Considérant... qu'en ce qui concerne le statut individuel, la loi apparaît comme un acte d'autorité exercée par l'Etat à l'égard de ses employés pour régler des rapports réciproques qui devraient être librement débattus entre les parties intéressées...

« Déclarent fermement qu'en matière de statut individuel, il ne saurait y avoir lieu à intervention de la loi ;

« Revendiquent le libre exercice de leurs droits et l'usage de toutes les libertés sous le régime du droit commun :

« Repoussent en conséquence le principe même de tout statut de fonctionnaires ;

« Protestent contre les mesures prises à l'égard des instituteurs et assurent ces camarades de leur fraternelle solidarité (1) ».

Les mesures auxquelles cet ordre du jour fait allusion en dernier lieu sont les poursuites entreprises contre les institu-

(1) Ordre du jour voté dans la réunion de fonctionnaires provoquée à Nancy, le 3 novembre 1912, par l'Association générale des agents des Postes. Cf. les journaux *l'Est républicain*, du 4 novembre, et *l'Eclair de l'Est*, du 5 novembre. — Il convient d'ajouter, pour restreindre ces manifestations à leur portée véritable, qu'en présence de l'argumentation courtoise, mais sérieuse, apportée par M. Louis Marin, député de Nancy, et par nous-même, en faveur d'un statut légal, l'ordre du jour ci-dessus reproduit ne fut adopté que par une trentaine de votants, alors que près de deux cents fonctionnaires assistaient à la réunion. Les trois quarts s'abstinrent de prendre part au vote. — Néanmoins, le 20 novembre 1912, un Comité d'entente se constituait à Paris pour continuer cette campagne.

teurs syndicalistes. Or, c'est précisément à propos du *Manifeste* publié par ceux-ci, et où ils se déclarent « décidés à substituer à l'autorité administrative... la force syndicale (1) », que M. Maxime Leroy nous montre toute la portée de ces formules à l'encontre de l'Etat ; et la différence profonde qui sépare les syndicats d'avec les autres associations de fonctionnaires.

Une association de fonctionnaires, fait observer cet auteur, ne bouleverserait pas l'ordre de choses actuel. Le droit d'association ressortissait jadis au droit public français ; il peut voisiner avec ce droit public, le pénétrer et s'en pénétrer ; il laisse l'Etat debout (2). Au contraire, « le syndicat, c'est le droit privé, c'est-à-dire l'application aux rapports entre l'Etat et les fonctionnaires de toutes les règles qui sont applicables entre employés, ouvriers et patrons (3) ».

C'est ce que la *Lettre ouverte à M. Clémenceau, président du Conseil des ministres*, — manifeste émanant des fonctionnaires syndicalistes et affiché par leurs soins, — traduit très exactement en ces termes :

« Pour nous, l'idée de contrat est exclusive de celle d'autorité et de gouvernement (4) ».

La discipline contractuelle, que l'on conseille aux fonctionnaires de réclamer, c'est donc bien, comme M. Maxime Leroy le constate lui-même, « la base du fédéralisme proudhonien,

(1) Cf. *Revue de l'Enseignement primaire*, 1905, n° 9, p. 65.

(2) M. Leroy, *Transformations de la puissance publique*, p. 240.

(3) *Ib.*, pp. 215-216 ; adde p. 250.

(4) Cité à la tribune par M. Briand, ministre de l'Instruction Publique, le 13 mai 1907 : cf. Chambre des députés, *Ann.*, p. 94. Ce discours tout entier est à lire comme documentation sur le syndicalisme, sur ses tendances révolutionnaires, et sur l'état d'esprit des fonctionnaires qui font partie de ce mouvement.

négateur de l'Etat (1) », la doctrine qui ne reconnaît « plus d'actes de puissance publique, partant plus de droit public, plus de souveraineté, plus d'Etat (2). »

M. Maxime Leroy a parfaitement raison sur ce point. La substitution du droit privé au droit public, qui constitue l'essence de la doctrine du fédéralisme syndical, c'est la négation même de l'Etat ; car supprimer le droit public, c'est supprimer tout ce qui constitue l'Etat, au sens juridique et actuel de ce mot (3).

Ce résultat est particulièrement sensible et immédiat dans une démocratie comme la nôtre, où, le droit et les institutions publics une fois disparus, le fantôme de l'Etat n'aurait même pas la ressource de se réfugier dans la personnalité d'un souverain, pour continuer à faire parade d'une ombre d'existence.

Aussi M. Maxime Leroy a-t-il le droit de conclure, en opposant au mouvement démocratique l'antithèse du mouvement syndicaliste :

« L'une et 'autre évolutions, la démocratie et le socialisme... s'écartent progressivement l'une de l'autre... L'une développe l'Etat, l'autorité ; l'autre le nie et prépare le fédéralisme professionnel, la discipline contractuelle (4). »

Tous les théoriciens du syndicalisme sont sur ce point d'accord avec M. Leroy : le syndicalisme tend à la suppression de l'Etat ; et, par voie de conséquence directe, à la suppression du fonctionnarisme et des fonctionnaires (5).

Les mêmes conclusions se retrouvent sous la plume de

(1) Leroy, *op. cit.*, p, 242.
(2) *Ib.*, p. 56.
(3) Cf. *suprà*, p. x.
(4) Cf. M. Leroy, *op. cit.*, Introduction, pp. 22-23.
(5) Cf. *suprà*, p. x.

M. Berthod, qui considère l'unité et l'indivisibilité de l'Etat comme des mots aussi vides et surannés que ceux de volonté ou de souveraineté nationales (1) ; dans la bouche de M. Vaillant, qui salue, avec le mouvement syndicaliste des fonctionnaires, le début de la « société socialiste de producteurs associés, où une administration, non plus liée au sol, mais professionnelle, une administration des choses, comme l'a depuis longtemps dit le socialisme, remplacera l'Etat, l'Etat des classes (2) ».

« Que devient alors l'Etat ? Il est appelé à disparaître. Il n'est, pour les syndicalistes, qu'une entité métaphysique, vide de sens ; ou bien, avec l'appareil de ses attributs souverains, son pouvoir de commandement et de contrainte, il ne constitue qu'une source d'oppression, le rempart de l'autorité qu'il faut renverser (3). »

« En France la notion d'Etat a subi dans la conscience ouvrière le déclic formidable que l'on sait... Il s'est produit cette chose énorme, cet événement de portée incalculable, la mort de cet être fantastique prodigieux, qui a tenu dans l'histoire une place si colossale..., l'Etat est mort (4). »

A ces témoignages répétés, émanant de ceux qui mènent le mouvement syndicaliste, on peut ajouter l'appréciation,

(1) Berthod, *Les syndicats de fonctionnaires* (*Revue politique et parlementaire*, t. XLVII, mars 1906, pp. 412 et ss.). Cf. dans le même numéro la réponse de M. Fernand Faure, qui insiste avec raison sur le vice capital de ces théories : l'abandon de la notion d'Etat.

(2) Chambre des députés, séance 8 mai 1907, *Annales*, S. O., 1907, II, p. 21.

(3) Georges Cahen, *Les Fonctionnaires, le syndicalisme intégral*, pp. 355 et ss.

(4) Edouard Berth, *Le mouvement socialiste*, oct. 1907, 3e série, I, p. 314.

Lefas. ****

non moins précise, de ceux qui considèrent cette action du dehors et dans son ensemble. C'est M. Larnaude, qui constate que cette doctrine ne vise à rien moins qu'à « démolir les fortes assises du droit public (1) ». C'est, à l'étranger, un auteur cité avec éloges par la revue de l'enseignement primaire public *Le Volume*, qui, dans une enquête sur l'enseignement français, s'exprime ainsi : « Les années autour de 1900 ont été dangereuses pour l'Etat français... Il semble que cette crise soit passée ; elle aurait fini par dissoudre la France en tant qu'Etat (2). »

Les condamnations portées par la doctrine syndicaliste dépassent donc les méfaits imputés à la souveraineté. Elles visent directement l'existence de l'Etat. Elles s'en prennent même à l'Etat, chose intéressante à souligner, beaucoup plus qu'à la souveraineté et à ses abus. En effet, l'Etat une fois supprimé, les syndicalistes s'empressent de ressusciter la souveraineté, au profit de chaque syndicat. Le fédéralisme « autarchique (3) » ou « autonomiste (4) », dont ils nous parlent, consisterait à « former, d'après la loi de séparation des organes, des groupes médiocres, *respectivement souverains*, et unis dans la mesure et pendant la durée jugée par eux utiles, par des pactes fédératifs librement établis (5) ».

Dans cette conception de la société, des collectivités diverses s'organiseront, règleront par convention leurs rapports

(1) Larnaude, professeur de droit à l'Université de Paris, *Revue pénitentiaire*, juin 1906, p. 845. — *Adde* Bergougnan, dans *Gazette du Palais*, 30 avril 1907.

(2) Dr Paul Rühlmann (de Leipzig), *Der staatsbürgerliche Unterricht in Frankreich*, p. 55 : [cité par *le*] *Volume*, 15 mars 1913, p. 401.

(3) Max. Leroy, *op. cit.*, p. 276.

(4) Berthod, *op. cit.*, pp. 420 à 423.

(5) Cf. Max. Leroy, *op. cit.*, pp. 276 à 278.

entre elles, s'administreront, se fédéreront à leur volonté, où plutôt comme elles le pourront (1). « Il n'y aura plus de pouvoir politique proprement dit (2). » La représentation actuelle du pays disparaît pour faire place à la représentation des intérêts professionnels collectifs qui se sont fédérés (3). Avec la représentation politique disparaissent la loi, remplacée par les contrats ; la puissance publique, remplacée par des forces collectives (4) ; l'unité et l'indivisibilité de l'Etat, considérés comme des mots vides et surannés (5).

La synthèse de l'opération ne consiste donc pas à détruire la notion de souveraineté ; mais bien à en attribuer la jouissance à chacun des groupes syndicaux (6). On ne tue l'Etat, que dans l'espoir, en somme, de se partager ses attributs. C'est l'histoire de l'homme qui, fatigué de nourrir la poule aux œufs d'or, l'ouvre, dans l'espoir de profiter à moins de frais du trésor qu'elle renferme. Malheureusement pour le syndicalisme, la fin de l'aventure serait identique. L'Etat mort, quantité de notions et d'avantages disparaissent avec lui, que l'on ne retrouvera pas dans sa succession, et que l'on ne fera pas revivre sous une autre forme.

Tel est le cas des notions d'intérêt *public*, de charges *pu-*

(1) Pelloutier, *Histoire des bourses du travail*, 1902, p. 169.

(2) Cf. Karl Marx, *Misères de la philosophie* (éd. Giard et Brière, 1896), p. 243 : cité par Max. Leroy, *op. cit.*, p. 278.

(3) Cf. Max. Leroy, *ib.*, p. 276.

(4) Cf. Proudhon, *Idée générale de la Révolution au* xixe *siècle* (Œuvres complètes, t. X, 2860), pp. 259 et 260.

(5) Cf. *suprà*, p. xlix. L'article est signé d'un professeur agrégé de l'Université.

(6) Cf. Agathon, *Le réalisme politique des nouveaux venus*, dans *Le Parthénon*, 20 février 1913, p. 196, n. 1. — La même effervescence se constate dans certains milieux anglais : cf. Lucien Bing, *Une campagne anglaise contre le parlementarisme*, dans le Supplément du journal *l'Action*, 18 juin 1912.

bliques, de fonctions *publiques*. Ce sont ces concepts qui constituent l'Etat. Ils disparaissent avec lui ; et avec l'Etat, avec la fonction publique, disparaît également le fonctionnaire.

XIII

Nous entendons bien que le syndicalisme prétend remplacer la notion d'intérêt public par celle d'intérêt collectif. Pour parler plus exactement, les syndicalistes confondent ces deux expressions. Il y a pourtant une différence considérable entre l'intérêt collectif, l'intérêt professionnel, représenté par le syndicat, et l'intérêt général, l'intérêt public, représenté par l'Etat.

L'intérêt professionnel collectif, c'est l'intérêt actuel des travailleurs groupés dans la même profession. C'est une somme d'intérêts personnels. Cette conception procède, au fond, de la même vue que la défense des intérêts individuels : il n'y a qu'une différence de « quantité », de nombre qui les sépare. En tout cas, le concept d'intérêt professionnel collectif ne dépasse jamais, par définition même, les limites de la profession : il est essentiellement particulariste et limité.

C'est par ce point que la notion d'intérêt général, d'intérêt public, diffère de celle d'intérêt professionnel collectif. Etendrait-on ce dernier concept autant qu'on le voudrait, on n'y retrouverait jamais l'équivalent du concept d'intérêt général. Une différence de « qualité », comme disent les philosophes, et non pas seulement d'étendue, sépare ces deux notions. Il suffit de raisonner un instant pour s'en apercevoir.

Personne ne niera, tout d'abord, l'extrême difficulté qui

s'opposerait à ce qu'on dégage un intérêt d'ensemble de tous les intérêts collectifs distincts, souvent même antagonistes, représentés chacun par un des syndicats souverains dont on nous parle. A une époque de l'histoire, qui ressemble étrangement à celle que le fédéralisme syndical prépare (1), à l'époque féodale, où l'on ne connaissait ni droit public, ni intérêt public, où il n'existait entre les individus et les groupements que des rapports de droit privé, basés sur des engagements contractuels, les petits groupements, souverains eux aussi, qui couvraient le territoire, ne sont jamais parvenus à réaliser l'unité du pays.

Mais supposons que, par impossible, l'accord se fasse un instant ; que, sur un point donné, un intérêt collectif se révèle, commun à une série de professions. Il subsisterait encore un abîme entre cette coalition, due à une coïncidence d'intérêts passagère, et la notion d'intérêt public représentée par l'Etat. Celle-ci, ferme, stable, ne dépend pas d'un hasard qui juxtapose les intérêts de quelques professions. Elle s'étend à tous les citoyens en tant qu'hommes. Elle est plus vaste encore. Elle embrasse, outre l'intérêt supérieur de tous les citoyens présents de l'Etat, le patrimoine de ceux qui sont à venir, et aussi l'entretien, la culture du legs de qualités morales, du nom, de la mission civilisatrice que nous ont transmises les générations passées de ce même Etat. Prétendre, comme le font les internationalistes, que la notion d'Etat est étroite, parce qu'elle se limite dans son application à un ensemble de citoyens déterminé par un territoire, c'est oublier que cette notion gagne en profondeur, si nous pouvons ainsi nous exprimer, tout ce qu'elle perd en étendue superficielle. La notion d'Etat, qui réunit tous les citoyens passés, pré-

(1) Cf. *infrà*, pp. LX et ss.

sents ou futurs en tant qu'hommes, est beaucoup plus vaste, — beaucoup plus proche même de la notion d' « humanité », dont les socialistes parlent tant, — que ne le sera, que ne peut l'être la notion d'un intérêt collectif professionnel, à base matérielle et présente, tel enfin que le syndicalisme nous le propose.

Qu'on ne se méprenne pas sur notre pensée. Nous ne sommes pas de ceux qui nient l'existence, le bien fondé des intérêts professionnels ; ni l'utilité des organisations professionnelles collectives, telles que les syndicats, qui peuvent agir dans la sphère des intérêts privés (1). Nous allons plus loin : une représentation professionnelle, distincte des pouvoirs publics, ayant son rôle à côté d'eux, nous paraît éminemment souhaitable (2).

Ce que nous combattons, c'est uniquement l'erreur, à la mode chez les syndicalistes, qui oppose l'intérêt professionnel collectif à l'intérêt public, à l'Etat ; qui prétend détruire celui-ci et le remplacer par celui-là. Nous disons, au contraire, que ces deux ordres d'idées sont différents, qu'ils se complètent, mais qu'ils ne peuvent pas se supplanter l'un l'autre.

Ce que nous contestons, c'est la possibilité pour le syndicat de sortir de son rôle, de s'étendre à tout et de tout remplacer.

Le domaine de l'Etat est en dehors des questions profes-

(1) C'est d'ailleurs le domaine qui leur est assigné avec précision par la loi du 21 mars 1884 sur les syndicats professionnels. L'article 3 les définit : des groupements « qui ont exclusivement pour objet l'étude et la défense des intérêts économiques, industriels, commerciaux et agricoles ».

(2) Cf. Alex. Lefas, *La représentation professionnelle*, cours professé à la *Semaine Sociale de France*, VII° session, Rouen, 1910, pp. 263 à 277.

sionnelles, en dehors des intérêts de classe. Il n'y peut intervenir qu'à titre d'arbitre, car tout cela lui est, à proprement parler, étranger. Son domaine véritable, ce sont les intérêts supérieurs des citoyens, c'est-à-dire des hommes qui ont appartenu, qui appartiennent, qui appartiendront à la société définie par un territoire, un gouvernement, un ensemble de règles de droit public déterminés (1).

A côté de cette organisation, il y a place pour une organisation professionnelle. Ces idées peuvent voisiner, se marier même l'une à l'autre. Ainsi l'on peut concevoir diverses formes de représentation professionnelle, à l'intérieur de l'Etat ; ou bien à côté de lui, dans le domaine des relations internationales. Mais aucune fédération de syndicats n'est apte à remplacer l'Etat.

L'erreur du fédéralisme syndical est de croire et de soutenir le contraire : de nous proposer comme idéal, non pas un Etat sans souveraineté, mais des souverainetés sans Etat.

XIV

Le syndicalisme, qui prétend supprimer l'Etat, doit logiquement aboutir à la suppression des fonctionnaires. C'est

(1) « Un gouvernement, c'est-à-dire la force conservatrice qui tient ensemble les diverses parties du corps social au milieu du conflit des passions et de la lutte des intérêts, comme la force vitale assure l'unité de l'organisme humain dans le va-et-vient des molécules qui périssent et se renouvellent..., un gouvernement, c'est-à-dire quelque chose qui dure, un organe qui se préoccupe, avant toutes choses, de conserver les droits acquis, d'administrer, de régir le patrimoine que nous avons reçu de nos aïeux et que nous devons laisser intact à nos enfants. » (Jules Ferry.)

bien ce que Max. Leroy nous fait apercevoir, comme conséquence de sa doctrine :

« Les associations de fonctionnaires rejoignant l'organisation syndicale, on conçoit quelle devra être la transformation qu'en subiront les administrations publiques : elles ne pourront s'unir à ces syndicats qu'en prenant leur méthode de travail. Mais prendre ces méthodes, c'est disparaître, tant leurs caractères régaliens sont diamétralement opposés à ce fédéralisme autarchique.

« Il est infiniment probable que les fonctions d'autorité pure ne pourront adhérer directement au mouvement syndical... Tout les en éloigne , le mouvement syndical s'oppose spécifiquement à elles ; il lutte même pour leur suppression. Seules les fonctions techniques, dites de gestion, apparaissant comme syndicables (1). »

Mais quel changement entre la condition présente de ces fonctionnaires, dits de gestion, et leur condition future en l'absence de l'Etat !

« Le traitement tombe au rang d'un salaire; la nomination n'est plus qu'un contrat privé, un louage de service ; la loi du budget tombe sous la dépendance de la loi de l'offre et de la demande ; l'autorité hiérarchique est soumise à la discussion (grève pour renvoi de directeurs, de contremaîtres) ; le fonctionnaire, d'agent chargé d'un mandat public, devient employé ou ouvrier, et avec cette transformation tombent toutes les immunités dont le protège le Code pénal... (2). »

Autrement dit, l'instituteur redeviendra maître d'école, à la charge du groupement syndical ou de la commune qui l'emploiera. Quant aux magistrats, il leur restera la carrière

(1) Max. Leroy, *op. cit.*, p. 276.
(2) *Ib.*, p. 250.

d'arbitres rémunérés par les plaideurs, comme dans l'ancien droit. En effet, « il n'y aura plus de pouvoir politique proprement dit, puisque le pouvoir politique est précisément le résumé officiel de l'antagonisme dans la société civile (1). » « Une unité fédérale se manifestera comme une bureaucratie restreinte, dont l'unique fonction sera de centraliser les renseignements fournis par les fédérations professionnelles, en vue de leurs discussions... Bien loin que la bureaucratie semble donc devoir augmenter dans l'avenir, comme l'écrivent tant de publicistes libéraux, il semble bien qu'elle diminuera quant à ses attributions, quant à sa puissance ; car la majeure partie de ses fonctions sera exercée par les producteurs eux-mêmes délibérant en commun (2). »

Ces vues d'avenir ne sont pas, notons-le bien, personnelles à l'auteur que nous citons. Elles sont conformes à la doctrine de Proudhon, que le parti revendique comme un de ses fondateurs.

« Ce que nous mettons à la place du Gouvernement, nous l'avons fait voir, c'est l'organisation industrielle. Ce que nous mettons à la place des lois, ce sont les contrats. Point de loi votée, ni à la majorité, ni à l'unanimité ; chaque citoyen, chaque commune ou fédération fait la sienne. Ce que nous mettons à la place des pouvoirs politiques, ce sont les forces économiques... Ce que nous mettons à la place de la force publique, c'est la force collective. Ce que nous mettons à la place des armées permanentes, ce sont les compagnies industrielles. Ce que nous mettons à la place de la police, c'est l'identité des intérêts. Ce que nous mettons à la place de la centralisation politique, c'est la centralisation économique.

(1) Karl Marx, *Misère de la philosophie*, éd. Giard, 1896, p. 245 : cité par Max. Leroy, *op. cit.*, p. 278.

(2) Max. Leroy, *op. cit.*, pp. 276 à 278.

L'apercevez-vous maintenant, cet ordre sans fonctionnaires ? (1). »

Il faut convenir que beaucoup de lecteurs ne l'apercevront pas et souriront comme à un exposé de choses utopique, impossible. Le syndicalisme, surtout celui des fonctionnaires, ne leur apparaît pas comme dangereux, parce qu'ils ne le croient pas réalisable. Ils sont convaincus qu'une société organisée ne se conçoit pas sans l'Etat et sans les fonctionnaires ; que tout est anarchie hors de là.

Imbus de cette tranquille assurance, ils estiment volontiers qu'on peut tout laisser faire et tout laisser passer, sans inconvénient sérieux pour l'avenir. Non seulement aucun d'eux ne veut prendre la peine d'étudier et de discuter sérieusement les erreurs du syndicalisme ; mais quelques-uns lui font tranquillement cortège, ou par ambition politique, ou parce qu'ils envisagent dans ce mouvement un moyen de détruire et de rénover l'état de choses actuel, sans inconvénient de nature, croient-ils, à compromettre l'avenir espéré par eux.

Ainsi s'explique que la doctrine syndicaliste trouve des auditeurs, un appui, des partisans même, en dehors des milieux où elle était naturellement destinée à se développer. Que le syndicat, instrument d'émancipation fait exprès pour les travailleurs de l'industrie privée, admirablement adapté par les lois à leur condition, leur ait paru être une panacée universelle, apte à tout remplacer dans la société, c'est une illusion fort compréhensible de leur part. Qu'aucun d'eux ne s'émeuve quand on parle d'abolir, et fonctions publiques, et fonctionnaires, c'est ce qui ne surprendra personne de

(1) Proudhon, *Idée générale de la révolution au* xixe *siècle* (Œuvres complètes, X, 1860), pp. 259 et 260. Cité par L. Duguit, *Le Droit social*, p. 123, n. 2.

ceux qui savent l'envie que des ouvriers de l'industrie privée peuvent à bon droit porter à la condition de leurs camarades des administrations publiques. Mais que ces derniers prêtent à de pareilles théories une oreille complaisante ; que des néo-royalistes (1), que des jeunes démocrates (2), que des graves professeurs de droit se laissent emmener à la remorque, voilà ce qui surprendrait ; si on ne se l'expliquait, chez la plupart d'entre eux, par une confiance imperturbable dans l'idée qu'Etat et fonctionnaires survivront à toutes les révolutions, comme étant des bases indispensables à toute société organisée.

Or, c'est là une erreur ; disons mieux : c'est un préjugé de bon bourgeois qui croit définitives, inébranlables les assises de la société, telles qu'il les a toujours connues. Il faut que ces optimistes se détrompent. Le régime syndicaliste n'est pas un mythe, que l'on peut tranquillement reléguer dans la catégorie des utopies irréalisables. L'histoire de France nous montre la mise en œuvre d'un système de gouvernement analogue ; et pas n'est besoin de remonter très haut dans le cours des âges, pour en avoir le spectacle. Le régime de la discipline contractuelle, sans droit public, sans Etat et sans fonctionnaires, nous l'avons connu ; il a régi toute l'Europe au Moyen Age ; il a vécu dix siècles sur notre sol ; et rien ne l'empêcherait de s'y instituer à nouveau, si les gouvernants, imitant la faiblesse des derniers chefs de la civilisation romaine, appelaient à eux les nouveaux envahisseurs et leur confiaient les fonctions publiques, sous le vain prétexte de s'en faire des auxiliaires.

(1) Cf. dans *l'Action française* du 20 février 1913 le compte-rendu, par M. Henry Cellerier, de la conférence de M. René de Marans sur *les Idées sociales de l'Action française*.

(2) Cf. Agathon, *Le réalisme politique des nouveaux venus*, dans *Le Parthénon*, 20 février 1913, pp. 195 et ss.

XIV

Retour vers le Moyen Age.

Oui, le tableau que le syndicalisme nous offre de la cité future, nos pères l'ont eu, dix siècles durant, en action sous les yeux. Ils ont eu le temps d'en faire l'expérience. Ils ont assisté à l'effondrement de l'idée d'Etat, que Rome avait si fortement dégagée, à la suppression des fonctionnaires, et à la constitution d'une société fondée tout entière sur le contrat, comme Proudhon le souhaite.

Que s'est-il passé alors? Oh ! rien de si extraordinaire que cela ne puisse, à la rigueur, se renouveler de nos jours.

Il s'est passé, d'abord, que les nouveaux venus au pouvoir, un peu brusquement investis de leurs fonctions, n'y étaient pas préparés ; qu'ils usaient du domaine public comme d'un domaine à eux propre ; qu'ils constituaient avec les emplois publics des dotations à leur famille ou à leur clientèle : si bien que, peu à peu, l'intérêt public en vint à se confondre avec celui des clans qui gouvernaient, et la puissance publique ne fut plus que l'expression de leurs intérêts particuliers.

Les attributs de la chose publique devinrent alors la proie des plus forts. On convoita la *res publica*, non pour l'administrer au mieux de tous, mais pour s'y tailler une part, son unité et son indivisibilité étant devenues des mots tout à fait surannés (1) ; et il n'y eut pas que des individus à prendre part à ce pillage : il y eut aussi des collectivités qui s'y enrichirent.

On voyait les gouvernants d'alors capituler devant les violents, et leur acheter la paix, moyennant l'abandon de

(1) Cf. *suprà*, p. LI.

quelques parcelles du pouvoir convoité. Les violents n'en devenaient que plus aptes à opprimer tous leurs voisins ; et le Gouvernement, affaibli, était obligé de les laisser faire. Quelquefois même, il prenait, lui aussi, sur les moins forts, sa revanche des humiliations subies.

Ainsi, petit à petit, les termes de chose publique, de fonction publique, de charge publique, de puissance publique, se trouvèrent détournés et comme vidés de leur sens. Un ordre de choses nouveau allait naître.

Les citoyens furent obligés de se protéger par eux-mêmes contre la décadence des pouvoirs publics, contre le favoritisme et les exactions des puissants. Quel moyen employèrent-ils ? Le contrat ! Contrats entre individus, qui se juraient mutuellement aide et assistance ; contrats collectifs (car nous ne les avons pas inventés) ; contrats entre seigneurs et sujets, qui sont l'équivalent de ce que le syndicalisme rêve d'instituer entre l'Etat-patron et ses fonctionnaires. Au reste, n'est-ce pas d'un de ces souvenirs, de la lecture d'un statut concédé par le prince-évêque aux bourgeois de Genève, qu'est né le *Contrat social*, ce petit mémoire, qui a révolutionné l'Europe, et qui a fondé la société politique moderne (1) ?

Bientôt, dans l'Europe entière, il n'y eut plus d'autre loi politique ou civile que le contrat. Le régime même tira son nom du contrat, qui était alors le plus répandu (2).

Oh ! nous ne prétendons pas qu'il n'y eut, dans cette généralisation du contrat féodal, que des accords librement souhaités : le besoin, l'intimidation, y jouèrent leur rôle ; et l'on vit aussi des procédés comparables, en somme, à ceux de la chaussette à clous et de la machine à bosseler. Mais un

(1) Cf. J. Vuy, *Origine des idées politiques de J.-J. Rousseau*, Genève et Paris, V. Palmé, 1889.

(2) L'afféagement (bail à fief) ; d'où le nom de régime féodal.

fait certain, c'est que la « discipline contractuelle » devint la seule admise en droit laïc ; que les contrats « de droit commun » régissaient tous les rapports et remplaçaient la loi ; et l'identité de principe, qui rapproche cette organisation sociale de celle décrite par Proudhon, est un fait qui ne peut être mis en doute par personne (1).

Il n'y avait pas d'Etat. Il y avait une foule de collectivités, qui se battaient ou se fédéraient, comme elles l'entendaient, d'un bout à l'autre de l'Europe. Les alliances changeaient d'un jour à l'autre, et jamais peut-être il n'y eut moins de frontières définies entre les peuples. On vit même s'élever une grande puissance internationale, l'Eglise, égale des gouvernants au point de les déposer, légiférant à côté d'eux, et capable même d'intervenir dans leurs conflits, le plus souvent pour leur imposer la paix.

On vit bien d'autres choses, qui font partie du plan syndicaliste : la disparition des fonctions publiques, tombées entre les mains « des producteurs opérant eux-mêmes ». On vit des grèves, même des grèves générales (2) ; et, à côté de cela, la recherche patiente, anxieuse, — impressionnante par la

(1) Cf. Proudhon, *op. cit. suprà.* M. Léon Duguit a fait le même rapprochement, dans un but plutôt favorable aux tendances syndicalistes : cf. *Le Droit social, le Droit individuel et la transformation de l'Etat.* Paris, Alcan, 1908, p. 19-20 et 120-121. Dans cet opuscule, M. Duguit, après avoir contesté la fiction de personnalité morale généralement reconnue à l'Etat, rapproche les organisations syndicales de celles qui existaient au Moyen Age. Il développe également cette théorie, voisine par certain côté des doctrines catholiques du Moyen Age, que la notion de « droit » devrait être supprimée, et remplacée par celle de « devoir ».

(2) Cf. Ernest Champeaux, *La Grève générale au Moyen Age*, dans l'*Eveil démocratique*, 16 janvier 1910, et *Les ordonnances franc-comtoises*, Introduction, p. xxxv.

similitude de préoccupations qui s'y révèle entre cette époque et la nôtre —, du moyen de prévenir, d'endiguer, d'arbitrer toutes ces luttes (1).

Car nulle époque ne fut plus riche en conflits. Nous nous en voudrions de dénigrer une période quelconque de notre histoire : celle-ci en particulier, souvent calomniée par ignorance, et qui a réalisé d'admirables élans. Ce n'est pas seulement, comme on le dit, le religieux, le poète ou l'artiste qui lui doivent hommage. Le génie populaire, le sentiment français s'y sont formés. Les travailleurs, en particulier, peuvent se reporter à l'étude de ces siècles du Moyen Age, avec la certitude d'y puiser plus d'une grande et salutaire leçon.

Néanmoins, le nom de régime féodal évoque à nos oreilles une série de souvenirs odieux. Le morcellement du pouvoir et du pays eut pour conséquences fatales les luttes incessantes, la violence, les privilèges. Tout cela se tient : tout cela serait encore, demain, le fruit de la suppression de l'Etat, de la loi.

Ce qui manqua toujours à l'Europe médiévale, ce fut la paix : l'âge d'or, que le régime contractuel devrait engendrer, selon les croyances syndicalistes. Celles de nos pères, qui passent pour naïves, l'étaient peut-être moins, car ils faisaient de cet âge d'or le lot d'un paradis perdu. Cela ne les empêchait pas de chercher tous les moyens de remédier à leur misère. Mais, en dépit de nombreux essais, les fédérations d'intérêts collectifs se montrèrent obstinément réfractaires à remplacer la vieille notion d'intérêt public.

Il fallut se résigner à reconstruire, pièce à pièce, l'édifice emporté par la tourmente. La masse gallo-romaine n'avait

(1) Cf. A. Lefas, *Les Contrats et les conflits du travail*, dans la *Semaine politique et littéraire*, 19 et 26 février 1910.

jamais perdu le souvenir du passé. Un certain nombre de notions, qui ne pouvaient trouver place dans l'édifice contractuel médiéval, survivaient néanmoins dans la conscience populaire, affamée de protection, de justice, de pacification. Ainsi passèrent, au cours des siècles, à travers les mailles et les trous du régime féodal, les idées qui devaient plus tard amener la ruine de ce régime, et asseoir sur ses ruines le développement du concept moderne de l'Etat. Ces idées, la foule les incarna dans toute puissance supérieure, apte à représenter l'intérêt général, ou bien à jouer le rôle d'arbitre en dehors des contrats, au-dessus des conflits. Par l'Eglise d'abord, par la royauté ensuite, une tradition de pouvoirs publics et de fonctions publiques se maintint, en dehors et en marge de la féodalité : tradition purement nominale au début et qui ne devint une réalité que lentement, à l'encontre du régime établi (1). La renaissance du Droit romain vint accélérer le mouvement, en révélant à nouveau le mécanisme et la portée des textes de lois. Si vive fut la séduction exercée par cet aperçu, que les légistes n'hésitèrent pas à le faire passer tel quel dans les mœurs. La notion de souveraineté, qui n'avait signifié au début que l'indépendance temporelle des rois de France vis-à-vis de l'Empire et du Saint-Siège, fut transportée par eux du droit international dans la constitution intérieure du pays (2). On identifia cette souveraineté

(1) Cf. Esmein, *L'Ecole du régime domanial* (*Nouv. Rev. hist. de droit*, mai 1911). Cet article ne met peut-être pas suffisamment en relief l'incompatibilité réelle et fondamentale de tous les principes de droit public avec le régime purement contractuel de la domanialité médiévale.

(2) Il est à remarquer que, non seulement en France, mais partout ailleurs, le titre de « souverain » ou d' « autocrate » a d'abord eu le sens de chef indépendant au regard des puissances étrangères · ce n'est que par un développement ultérieur

avec l'*imperium* romain, et l'on en fit un pouvoir dominateur absolu, supérieur à tout (1). Sans doute il y eut des révoltes ; et de bons esprits dénoncèrent le péril. Mais l'humanité était tellement lasse des agitations du passé, et la notion de l'Etat moderne, à mesure qu'elle se dégageait, parut si reposante et si belle à nos ancêtres, en regard des abus du régime contractuel, qu'ils sacrifièrent tout à la réalisation du nouvel idéal. Ils condamnèrent les intérêts collectifs, ils oublièrent jusqu'à la garantie des droits individuels, et se jetèrent dans les bras du pouvoir absolu.

XV

Conclusion.

Serions-nous condamnés à remonter ce lent calvaire ? Oui, si l'on s'en tenait aux affirmations des hommes, qui, se croyant de bonne foi des novateurs « avancés », nous ramènent en réalité, avec les horizons du syndicalisme, à mille ans en arrière, et à un renouveau du régime médiéval des contrats.

Mais sans doute ces hommes, mieux éclairés, proclameront-ils que telles ne sont pas leurs intentions, et modifieront-ils leur programme. En tout cas, l'on devrait compter, pour s'opposer à leur doctrine actuelle et à sa réalisation, sur le concours de deux forces maîtresses : celle du public d'abord, celle ensuite des fonctionnaires.

Le public ne partage pas la belle indifférence des intellec-

qu'il a pris le caractère de domination absolue vis-à-vis des sujets : cf. Miécislas Baumgart, *Les pouvoirs de l'empereur d'après la constitution russe* (*Rev. de droit public*, mars 1913, pp. 9 et 37).

(1) Cf. *suprà*, p. XVII.

Lefas. *****

tuels vis-à-vis de la propagande syndicaliste. Elle l'inquiète. Il se sent en cause dans le débat. Sa représentation, à lui, public, c'est l'Etat. Il n'en peut trouver d'autre. Il répugne donc à se laisser dépecer en collectivités. Le citoyen, auquel le suffrage universel donne voix égale au chapitre, d'un bout à l'autre de la France, représente une entité très différente du professionnel, parqué dans l'intérêt particulier de sa profession ou de son syndicat. Par ces raisons très simples, — d'instinct, pour mieux dire, — le public, très favorable aux garanties légales que les fonctionnaires demandent contre l'arbitraire et contre le favoritisme, est nettement hostile à l'entreprise que quelques-uns d'entre eux tentent contre l'Etat.

Nous sommes persuadé qu'il en est de même de la masse des fonctionnaires. Nous comprenons qu'ils s'élèvent contre une doctrine de souveraineté, qui leur refusait tout droit, toute garantie au regard de l'Etat ; et nous sommes avec eux, sur ce terrain, pour militer en faveur d'un statut légal.

Mais cette réforme, si elle peut comporter des modifications de politique intérieure, n'implique aucun bouleversement de nos institutions. Au contraire !

L'Etat démocratique, où nous vivons, n'a pas de fin de non-recevoir à opposer aux légitimes aspirations des citoyens, notamment à celles des fonctionnaires, quand ils demandent des garanties d'ordre professionnel. Celles de ces garanties, dont l'octroi se heurtait jadis à la notion de souveraineté, ne trouvent plus d'obstacle dans une société où l'exercice de la puissance publique ne va pas sans le concours plus ou moins conscient, plus ou moins passif de la volonté générale, de l'opinion publique.

Nous ne nous arrêtons, dans l'admission de ces réformes, qu'au point où, sous couleur de garanties à donner, on vien-

drait à saper la notion même de l'Etat, qui doit demeurer intangible, au-dessus des conflits individuels et collectifs, et des querelles d'ordre professionnel.

Est-il admissible, par exemple, que des hommes investis de fonctions publiques uniquement en vertu de la loi, rémunérés de leurs traitements uniquement par le moyen des lois, viennent déclarer qu'ils n'admettront pas « le principe même (1) » de la loi pour régler leur condition ?

Il en est cependant ainsi. Des fonctionnaires, c'est-à-dire des agents de l'Etat, de la puissance publique, de la loi, se tournent aujourd'hui contre ce qu'ils représentent, contre ce qui est leur raison d'être ; contre la puissance publique, contre la loi, contre l'Etat. A ceux-là, nous ne pouvons pas faire cortège. Leur illogisme est trop flagrant.

Sans doute, on s'explique que certaines catégories de fonctionnaires, ceux qui gèrent des services communs, aient entrevu, dans la nouvelle organisation, un moyen pour leur collectivité de mettre la main sur le service qu'ils exploitent aujourd'hui pour le compte de l'Etat ; et que ces collectivités cèdent à la tendance naturelle que de tout temps, dans l'histoire, les fonctionnaires ont montré à s'approprier leurs fonctions (2).

(1) Cf. l'ordre du jour de la réunion des fonctionnaires de Nancy, *cit. suprà*, p. XLVI.

(2) Cf. Louis ROLLAND, *Le projet de loi sur les associations de fonctionnaires* (*Rev. droit public*, juin 1907, p. 259, n. 2) : « Telle qu'elle est actuellement présentée et soutenue, la solution syndicaliste a le très grave défaut d'être orientée tout entière dans le sens de l'intérêt des fonctionnaires. Il ne faut pas que les fonctions publiques soient exploitées par les politiciens. Mais c'est tomber dans un autre mal que d'aboutir à une exploitation de la fonction par le fonctionnaire lui-même et dans son intérêt. »

Peut-être aussi certains d'entre eux voient-ils dans le syndicalisme un mouvement qui les émancipe de la tutelle des politiciens, un moyen de répondre aux pressions politiques gouvernementales par une contre-pression, réaction naturelle de la première.

Nous n'écrivons pas pour défendre ni pour excuser les abus gouvernementaux. Nous les combattrons tous : mais avec les moyens qui conviennent ici, et au premier rang desquels il faut maintenir la loi.

Nous ne faisons pas de la loi un fétiche, ni le moyen unique de tout progrès social. Nous disons seulement que la qualité de fonctionnaire ne se conçoit pas en dehors d'une définition légale ; et qu'il est logiquement impossible de prétendre modifier cette condition légale en dehors de la loi.

Nous ne sommes pas non plus étatiste. Nous ne prétendons certes pas, comme d'aucuns l'ont fait, que l'Etat soit le centre unique de toutes les aspirations possibles ; que rien ne doive exister en dehors de lui comme pouvoir, comme organisation ; ni qu'il soit en tout l'*ultima ratio*. Loin de croire son rôle et sa puissance illimités, loin de tendre à ce qu'on les exagère, nous pensons qu'avec l'accroissement des facultés, des moyens d'action de la personnalité humaine, plus d'une question, que l'Etat se présentait jadis comme seul capable de résoudre, tombera dans le domaine d'action réservé soit aux individus, soit aux groupements professionnels ou autres (1).

(1) Cf. entre autres exemples le récent arrêt rendu par les Chambres réunies de la Cour de Cassation, 5 avril 1913, favorable à l'intervention des syndicats professionnels dans les poursuites pénales, contrairement à « la tradition, qui jusqu'ici tendait à monopoliser entre les mains du Ministère public la vindicte pénale » (*Gazette du Palais*, 11 avril 1913).

Mais jamais ceux-ci ne remplaceront, à eux seuls, tout ce que l'Etat représente, ni la portion d'humanité incluse dans ce mot. Cela, nous devrions le considérer comme acquis, après les leçons du passé, et répudier toute doctrine, tout agissement, qui nous mène à recommencer d'aussi pénibles expériences.

Tant de siècles d'efforts, tant de souffrances, de larmes et de sang ont démontré la nécessité de l'Etat, symbole et gardien de la paix publique, de l'intérêt public, du droit public, que les fonctionnaires devraient éprouver un sentiment de fierté, à songer que ce patrimoine est en leur garde, et s'abstenir de tout acte pouvant l'amoindrir.

Aussi bien, est-ce pour eux la question d' « être ou n'être pas ». Tout recul de l'idée d'Etat implique une diminution correspondante du fonctionnarisme. Sans l'Etat, sans la loi, pas de fonctions publiques, pas de fonctionnaires. Que ces derniers veuillent bien y réfléchir encore : ébranler les piliers du temple équivaudrait pour eux à la volonté de s'ensevelir sous ses débris.

PREMIÈRE PARTIE

LES REVENDICATIONS DES FONCTIONNAIRES

PREMIÈRE PARTIE

Les revendications des fonctionnaires.

—

CHAPITRE PREMIER

LA CRISE DU FONCTIONNARISME

Une page de Balzac. — Griefs des fonctionnaires. — Qu'est-ce qu'un fonctionnaire ?

I

Une page de Balzac.

La crise du fonctionnarisme ne date pas d'hier. A l'aube de la démocratie, Balzac en fait l'objet d'une de ses études, qui reste d'une actualité cruelle (1). Prenant à partie les administrations centrales, il nous montre « le rapport régnant en France depuis le colonel jusqu'au maréchal, depuis le commissaire de police jusqu'au roi (2) ». Il dépeint les bureaux, leur fonctionnement, leurs intrigues ; le cabinet du ministre, avec son secrétaire général, chargé de « tous les secrets de la politique parlementaire (3) », et ses attachés « mis au vert en quelque pâturage administratif (4) ». Passant

(1) Scènes de la vie parisienne, *Les Employés*, publié en 1836, (cf. Calmann-Lévy, *Œuvres* complètes de Balzac, éd. du *Centenaire*, t. XXIII).

(2) *Ib.*, p. 140.

(3) *Ib.*, p. 159.

(4) *Ib.*, p. 195.

au personnel, qu'il prend du garçon de bureau jusqu'au chef de division, il nous fait assister aux débuts du surnuméraire pauvre, pour qui « l'état du ciel est la seule question d'Orient (1) » ; nous voyons défiler les rédacteurs et les expéditionnaires, « monde en petit, avec ses bizarreries, ses amitiés, ses haines, son envie et sa cupidité, son mouvement de marche quand même, ses frivoles discours qui font tant de plaies, et son espionnage incessant (2) ».

« Tels qu'ils sont constitués, les bureaux, sur les neuf heures que leurs employés doivent à l'Etat, en perdent quatre en conversations... en narrés, en disputes et surtout en intrigues... La vie rapetissée y ressemble à celle des collèges... où il y avait des devoirs à faire, où les chefs remplaçaient les préfets d'études, où les gratifications étaient comme des prix de bonne conduite donnés à des protégés (3) ».

En dépit de ces traits d'observation incisive, cruelle, Balzac a écrit une étude sympathique aux employés. Il a montré l'idéal et la passion pour le bien de l'Etat qui anime les uns. Pour les autres, il a pris en considération leurs luttes, leurs misères, la disproportion fatale de leurs ressources avec le train bourgeois du ménage. « Malgré tant de niaises déclamations sur l'argent, il faut toujours, quand on habite Paris, être acculé au pied des additions, rendre hommage aux chiffres, et baiser la patte fourchue du veau d'or (4)... Payer

(1) Scènes de la vie parisiennes, *Les Employés*, publié en 1836, (cf. Calmann-Lévy, *Œuvres* complètes de Balzac, éd. du *Centenaire*, t. XXIII), p. 183.

(2) *Ib.*, p. 229.

(3) *Ib.*, p. 229.

(4) *Ib.*, p. 134.

mille francs par an à un homme pour lui demander toutes ses journées, n'était-ce pas organiser le vol et la misère ? Un forçat coûte presqu'autant et travaille moins (1). »

Par un trait de génie, l'auteur a situé son modèle, non au bas de l'échelle administrative, mais dans la catégorie moyenne des fonctionnaires. Il nous montre des chefs de bureau, enviés par les gens du dehors, jalousés par leurs inférieurs, et qui dissimulent en réalité de pénibles embarras d'argent. C'est dans ce milieu surtout que la faveur et l'intrigue pour les promotions peuvent se donner libre cours aux dépens du mérite. L'écrivain y a vu « toutes les hautes places dévolues à l'influence parlementaire...; les travailleurs, victimes des parasites ; les gens dévoués à leur pays, qui tranchent vigoureusement sur la masse des incapacités, succombant sous d'ignobles trahisons (2) ».

Certes, ces abus existaient avant 1830. Beaucoup d'entre eux tiennent à la nature humaine, et pourront être réprimés, plutôt que définitivement supprimés. Balzac indique cependant, avec une grande clairvoyance, la part de responsabilité qui revient en ceci à l'avènement des démocraties. Il insiste sur le développement sans contre-poids de la machine parlementaire, et sur ses conséquences fatales, non pas seulement quant au favoritisme des avancements, mais surtout quant à la multiplication des emplois, d'où dérive la modicité, l'insuffisance des traitements.

« Obligés d'obéir aux princes ou aux chambres, qui leur imposent des parties prenantes au budget, et forcés de garder des travailleurs, les ministres diminuaient les salaires et

(1) Scènes de la vie parisienne, *Les Employés*, publié en 1836, (cf. Calmann-Lévy, *Œuvres* complètes de Balzac, éd. du *Centenaire*, t. XXIII), p. 144.

(2) *Ib.*, p. 143.

augmentaient les emplois, en pensant que plus il y aurait de monde employé par le gouvernement, plus le gouvernement serait fort (1). »

Balzac, d'accord avec le contribuable de nos jours, proteste contre cette façon de voir. « Il n'y a d'énergie, proclame-t-il, que par la rareté des principes agissants (2) » ; et il suit les conséquences de la multiplication, de la diffusion des emplois publics sur la marche du gouvernement, des services publics, et sur la condition des employés eux-mêmes.

En ce qui touche le gouvernement, Balzac s'est montré prophète :

« Un jour il y aura quelque solution de continuité dommageable entre le gouvernement et l'administration... Un ministre voudra le bien sans pouvoir l'accomplir. Vous aurez créé des lenteurs interminables entre les choses et les résultats. Si vous avez rendu le vol d'un écu vraiment impossible, vous n'empêcherez pas les collusions dans la sphère des intérêts. On ne concédera certaines opérations qu'après des stipulations secrètes, qu'il sera difficile de surprendre. Enfin, les employés, depuis le plus petit jusqu'au chef du bureau, vont avoir des opinions à eux ; ils ne seront plus les mains d'une cervelle, ils ne représenteront plus la pensée du gouvernement ; l'opposition tend à leur donner le droit de parler contre lui, voter contre lui, juger contre lui (3). »

Le même auteur est plus pessimiste encore, lorsqu'il s'agit de l'influence que la bureaucratie, « pouvoir gigantesque mis

(1) Scènes de la vie parisienne, *Les Employés*, publié en 1836, (cf. Calmann-Lévy, *Œuvres* complètes de Balzac, éd. du *Centenaire*, t. XXIII), p. 141.

(2) *Ib.*, p. 141.

(3) *Ib.*, p. 355.

en mouvement par des nains (1) », peut avoir sur la marche des affaires. S'il faut l'en croire, « elle inventa les fils lilliputiens qui enchaînent la France à la centralisation parisienne... Dès 1818, tout commençait à se discuter, se balancer et se contrebalancer de vive voix ou par écrit, tout prenait la forme littéraire. La France allait se ruiner malgré de si beaux rapports, et disserter au lieu d'agir (2)... Entièrement composée de petits esprits, la bureaucratie mettait un obstacle à la prospérité du pays, retardait sept ans dans ses cartons le projet d'un canal qui eût stimulé la production d'une province, s'épouvantait de tout, perpétuait les lenteurs, éternisait les abus qui la perpétuaient et l'éternisaient elle-même ; elle tenait tout et le ministre même en lisière ; enfin elle étouffait les hommes de talent assez hardis pour vouloir aller sans elle ou l'éclairer sur ses sottises (3) ».

Ce jugement sévère frôle par endroits l'injustice. Mais il faut reconnaître, encore ici, que l'auteur prestigieux de la Comédie humaine a prévu, et qu'il résume, en cette page, tous les préjugés, que l'opinion publique ne cesse d'entretenir contre l'abus des formalités administratives.

Et voici, maintenant, les conséquences du surnombre des emplois quant au fonctionnaire lui-même :

« Conduit à mépriser le gouvernement qui lui retirait à la fois considération et salaire, l'employé se comportait en ce moment avec lui comme une courtisane avec un vieil amant, il lui donnait du travail pour son argent ; situation

(1) Scènes de la vie parisienne, *Les Employés*, publié en 1836, (cf. Calmann-Lévy, *Œuvres* complètes de Balzac, éd. du *Centenaire*, t. XXIII), p. 139.

(2) *Ib.*, pp. 140-141.

(3) *Ib.*, p. 141.

aussi peu tolérable pour l'administration que pour l'employé, si tous deux osaient se tâter le pouls, et si les gros salaires n'étouffaient pas la voix des petits. Seulement occupé de se maintenir, de toucher ses appointements et d'arriver à sa pension, l'employé se croyait tout permis pour obtenir ce grand résultat. Cet état de choses amenait le servilisme du commis, il engendrait de perpétuelles intrigues au sein des ministères (1)... »

Ainsi, à l'aube du mouvement démocratique, à l'époque où de Tocqueville prédisait les transformations que ce mouvement engendrerait dans l'Etat (2), Balzac en dosait les répercussions immédiates sur la classe de citoyens qui nous intéresse : celle des fonctionnaires. Il appliquait à cette tâche les ressources de son génie, équivalant presqu'à un don de seconde vue. On peut dire qu'ensemble et détails, la question « lui apparut par bribes et par traits de feu, comme l'avenir passa jadis flamboyant aux yeux de saint Jean dans Pathmos (3) ».

Peu de choses ont vieilli dans cette magistrale étude, où rien n'est oublié de ce qui fait la grandeur et la servitude du fontionnaire : son idéal, ses besoins, ses tristesses et leurs causes, y compris « l'éducation vulgaire et incomplète, qui produit tant d'ambitions et si peu de capacités (4) ». Les dernières lignes semblent écrites d'hier. L'intrigue se clôt, — telle une interpellation de nos jours, — par la nomina-

(1) Scènes de la vie parisienne, *Les Employés*, publié en 1836, (cf. Calmann-Lévy, *Œuvres* complètes de Balzac, éd. du *Centenaire*, t. XXIII), p. 141.

(2) Cf., *suprà*, Introduction : *l'Etat démocratique.*

(3) L'expression est de Balzac lui-même : cf. *La Peau de chagrin* (même éd.), t. 33, p. 18.

(4) Balzac, *Les Employés*, p. 131.

tion de ceux, qui l'ont ourdie, au poste de percepteurs à Paris (1) !

II

Les griefs des fonctionnaires.

Il est pénible de constater que les griefs du fonctionnaire sont encore aujourd'hui ce qu'ils étaient en 1836. Aucun n'a disparu ; la plupart ont grossi ; quelques-uns, nouveaux, se sont ajoutés à la liste des anciens. Ce simple constat en dit long sur l'état d'âme des « employés » de l'Etat. Il explique les mouvements d'exaspération, qui ont pu se produire chez eux.

Aujourd'hui, comme autrefois, ils se plaignent de la modicité des traitements, de la lenteur de l'avancement, de la faveur qui s'y glisse. En outre, le développement de l'Etat démocratique a produit une certaine instabilité dans leur situation. Des questions de politique et de gouvernement, qui ne se posaient pas en 1830, sont venues au premier plan. Elles ont suscité chez les fonctionnaires des demandes de garanties nouvelles, et aussi des appétits, des tendances à participer au pouvoir, à lui imposer leurs vues par une pression, qui est le juste retour de la pression politique que le gouvernement leur demande d'exercer en sa faveur.

Nous étudierons successivement toutes ces revendications : celles qui se rapportent au traitement des fonctionnaires ; celles qui ont trait à leur statut, en comprenant sous ce nom ce qui touche au recrutement, aux notes, à l'avancement et à la discipline. Nous examinerons enfin la grosse question des asso-

(1) Balzac, *Les Employés*, p. 360.

ciations de fonctionnaires, de leur but, de leurs vœux et des moyens auxquels certaines d'entre elles prétendent recourir, telle la grève des services publics.

Mais avant de traiter ces questions, il convient, dans le présent chapitre, de nous demander ce que l'on désigne sous le nom de fonctionnaire, à qui nous avons affaire, et combien de personnes ces revendications intéressent. Leur grand nombre nous montrera le caractère grave, le côté formidable de la discussion. A cette statistique du nombre, nous joindrons celle du traitement des fonctionnaires ; car l'une de ces questions est, nous le verrons, le corollaire immédiat de l'autre. Il faut les traiter parallèlement.

III

Qu'est-ce qu'un fonctionnaire?

Avant de dénombrer les fonctionnaires, il convient évidemment de s'entendre sur ce que l'on veut désigner par ce nom.

Qu'est-ce qu'un fonctionnaire public ?

La réponse à cette question n'est pas aussi simple qu'on le croirait. Quand on consulte les auteurs, on constate chez eux non-seulement « indécision dans le langage, mais incertitude dans les idées (1) ».

Or, l'incertitude, dans la définition des termes d'un débat, est partout une cause de malentendus. Employons-nous à la faire cesser ici. Ce ne sera pas facile ; car, nous le verrons,

(1) Fuzier-Herman, *Répertoire de Droit*, v° *Fonctionnaire public*, n° 4. — Cf. aussi le Rapport Maginot sur le statut et le droit d'association des fonctionnaires · Chambre des Députés, 12 juillet 1911, 10e lég., n° 1214, p. 20.

l'Administration elle-même a varié et varie encore sur le sens exact qu'il faut attribuer à l'épithète de fonctionnaire, et sur les catégories d'agents qu'on peut y comprendre. Mais ne ferions-nous que préciser le champ de la discussion, nous aurions par là même contribué à l'éclaircir et à en faciliter la solution : « Ce que l'on conçoit bien s'énonce clairement. »

IV

Le nom de fonctionnaire public évoque évidemment l'idée de fonction publique. Mais faut-il entendre par fonctionnaire toute personne investie de fonctions publiques? Ce terme comprendrait alors jusqu'aux élus, qui sont investis d'un mandat public temporaire par leurs concitoyens. Les membres du Parlement, ceux des conseils généraux et municipaux, les ministres, les juges consulaires, les prudhommes, seraient dans ce cas.

Cette acception large du terme de « fonctionnaire » n'est pas celle qui convient à notre sujet. La loi du 29 juillet 1881, sur la liberté de la presse, nous enseigne, par son article 31, qu'il faut savoir distinguer « un fonctionnaire public », au sens strict de ce mot, d'avec « un dépositaire ou agent de l'autorité publique », et ce dernier d'avec « un citoyen chargé d'un service ou d'un mandat public temporaire ou permanent (1) ». La suite du texte de la loi montre même

(1) Sur la distinction du service public d'avec le mandat public, et sur leur définition, cf. la jurisprudence, et parmi les arrêts les plus récents : Cour de cassation, Chambre criminelle, 3 février 1912, Min. publ. c. Berdaguer (*Gazette du Palais*, 24 mars 1912), et 27 avril 1912, Flandrin c. Cauchois (*Ib.*,

qu'il y a des cas où un citoyen remplit un devoir public, et peut être protégé en cette qualité, sans qu'on puisse cependant le dire expressément chargé d'un service ou d'un mandat public, même temporaire : tels le juré quand il juge, le témoin quand il dépose (1).

Toutes ces distinctions, qui peuvent paraître subtiles, répondent à une analyse rigoureusement exacte des situations, et nous les retrouverons plus d'une fois au cours de notre étude. Disons dès à présent que les citoyens dont nous examinerons la situation, et dont nous avons à présenter les doléances, sont uniquement ceux que la loi comprend sous le terme de « fonctionnaires publics » à proprement parler.

On entend par là désigner les agents (2), qui constituent l'élément professionnel et technique des administrations et des établissements publics.

A la différence des citoyens investis d'une mission de confiance par le suffrage de leurs concitoyens, les agents dont nous voulons parler ne reçoivent pas, en France, un mandat à court terme. On leur confie, en effet, des fonctions qui supposent un apprentissage assez long, ou bien qui demandent des qualités professionnelles se perfectionnant à l'usage et avec l'expérience. De là vient que ces agents sont nommés pour leur carrière, ou tout au moins sans limitation expresse de durée, à un poste déterminé par le choix de leurs supérieurs hiérarchiques.

15 juin 1912) ; cf. aussi les notes rapportées sous ces arrêts.

(1) On pourrait ajouter : l'électeur quand il vote.

(2) Le terme d'agents est pris ici dans son acception la plus large, et non dans le sens restreint qu'il reçoit à l'intérieur de quelques administrations, où l'on distingue les « agents » pro-

C'est, notons-le, par cette hiérarchie légale que les fonctionnaires font corps avec l'Etat. Il faut un lien entre l'Etat et eux : c'est la conséquence nécessaire du caractère public de leurs fonctions. Or ce rattachement ne peut être opéré que de deux façons : ou par l'élection, ou par une hiérarchie légale. Puisque nous avons défini les fonctionnaires comme n'étant pas des élus, ce sont donc des citoyens hiérarchisés.

Permanence, hiérarchie, discipline sont ainsi, dans l'état de choses actuel, ce qui différencie, des autres citoyens investis de fonctions publiques, les fonctionnaires proprement dits, dont nous avons à parler (1).

La jurisprudence et la doctrine les définissent « des agents hiérarchisés et disciplinés, chargés de façon permanente et normale d'assurer l'accomplissement d'une fonction considérée à un moment donné comme obligatoire pour les gouvernants (2). »

Cette définition est plus étroite qu'elle n'en a l'air.

Elle ne se borne pas à exclure de la catégorie des fonctionnaires les citoyens qui sont chargés d'un mandat public par voie d'élection. Elle est loin de comprendre la totalité des agents professionnels employés par les établissements publics.

A plus forte raison, n'embrasse-t-elle pas les agents des services publics concédés à une entreprise privée.

Rendons-nous compte, par le détail, des applications pratiques de cette doctrine. Nous verrons ensuite à l'apprécier.

prement dits, d'avec les « sous-agents », et ceux-ci d'avec les « ouvriers ».

(1) Cf. Demartial, *Le statut des fonctionnaires*, Introduction.

(2) Joseph Delpech, *Cours* professé à la Faculté de Droit de Dijon *sur le statut des fonctionnaires*, année 1910-1911, et *Mémoire* présenté à l'Académie de législation de Toulouse, en 1912, *sur les Syndicats de fonctionnaires*.

V

Il y a, disons-nous d'abord, des agents de l'Etat, des départements, des communes, des colonies, des hospices et autres établisssements publics, qui ne répondent pas à la définition ci-dessus adoptée du fonctionnaire public. Ce sont ceux qui ne sont pas employés à titre permanent, ou qui ne figurent dans aucune hiérarchie.

Ainsi le personnel auxiliaire employé dans un grand nombre d'administrations ne fait pas partie du personnel fonctionnaire de ces administrations.

Les « journaliers » sont dans ce cas. Il s'agit du personnel employé temporairement, à la journée. Ce ne sont pas tous des ouvriers. Certains professeurs, rétribués uniquement « à l'heure » du cours fait par eux, rentrent dans cette catégorie.

Au-dessus des journaliers se trouve le personnel « auxiliaire » proprement dit : agents rétribués à la semaine, au mois, employés même à l'année, mais qui ne sont pas néanmoins *titularisés*, *classés* ou *commissionnés* dans leur emploi. Ceux-là, fussent-ils permanents en fait, ne le sont pas en droit ; ils n'appartiennent pas au cadre régulier des administrations publiques. Le nombre en est considérable. Citons les « commis auxiliaires des administrations centrales (1) »,

(1) Cf. la réponse de M. le ministre du Travail à la question n° 18, posée par M. Rouby, sénateur, le 14 juillet 1912 : insérée à la suite du compte rendu de la séance du Sénat du 5 novembre 1912 (*Journal Officiel*, 6 nov. 1912, Sénat, p. 1318). — Cf. aussi l'intervention de M. Briquet et la réponse de M. le ministre des Colonies à la Chambre, 1re séance, 21 décembre 1912, pour les auxiliaires de ce Ministère (*Ib.*, Chambre, p. 3421).

les « surveillants » d'internat dans les lycées et collèges (1), les « auxiliaires » des recettes simples des postes, tous les ouvriers auxiliaires des établissements, manufactures et arsenaux de l'Etat, tout le personnel non classé des hôpitaux, hospices et autres établissements publics, etc., etc.

Faisons observer, en passant, qu'il existe, dans certains bureaux publics, un personnel employé de façon permanente, et que l'Etat ne connaît même pas à titre d' « auxiliaires », qu'il ignore complètement. Tel le personnel des bureaux de l'Enregistrement, que le receveur recrute et paie lui-même. Tels encore, et pour la même raison, les « assistants » employés par les facteurs-receveurs des Postes (2).

Pour appartenir à la catégorie des fonctionnaires, il faut, nous le répétons, réunir la double condition d'appartenir au cadre permanent des administrations publiques et de rentrer dans leur hiérarchie. Si l'une de ces deux conditions manque, l'agent chargé, fût-ce par l'Etat, d'un service public, n'est pas qualifié fonctionnaire public.

Ainsi les citoyens, appelés sous les drapeaux par la loi de recrutement, ont beau être chargés d'un service public et soumis à une discipline hiérarchique, ils ne sont classés fonctionnaires que lorsqu'ils sont engagés ou commissionnés (3). Jusque-là, en effet, le caractère professionnel, la permanence leur font défaut ; ils ne l'acquièrent que du

(1) Cf. la réponse de M. le ministre de l'Instruction Publique à la question n° 2210, posée par M. Nectoux, député, le 12 novembre 1912 : insérée à la suite du compte rendu de la 2e séance de la Chambre du 19 nov. 1912, (*Journal Officiel*, 20 nov. 1912, Chambre, p. 2664).

(2) Cf. l'intervention de M. Dubarle à la Chambre des Députés, dans la 2e séance du 21 nov. 1912, sur le ch. 10 du budget des Postes.

(3) Cf. *infrà*, p. 28.

jour où ils semblent s'orienter vers les pensions de retraite proportionnelle ou d'ancienneté, du jour où on peut les dire soldats de carrière.

Autre exemple : les notaires, les avoués ne sont pas non plus des fonctionnaires. Ce sont bien cependant des professionnels ; ils exercent des fonctions permanentes. Mais « ils ne sont pas soumis hiérarchiquement à des supérieurs aux ordres ou aux instructions desquels ils soient tenus d'obéir (1). » Il suffit que ce caractère leur manque ; ils ne sont pas fonctionnaires.

Ne le sont pas davantage « les employés attachés aux différents services de la Chambre et du Sénat, et qui sont dans la dépendance de ces deux assemblées ». Motif : ils « se trou-

(1) Cf, arrêt de la Cour d'Appel de Pau, 11 mars 1912 (Min. publ. c. Me M...), rapporté par la *Gazette du Palais*, du 24 mai 1912, et la note sous cet arrêt. — La question de savoir si les officiers ministériels sont des fonctionnaires était jusqu'ici résolue par la jurisprudence au moyen d'une distinction : les greffiers seraient des fonctionnaires (cf. Béquet, *Répertoire de droit administratif*, v° *Fonctionnaires publics*, nos 33 et 34), et les notaires n'en seraient pas (*ib.*, n° 36). On donne, pour refuser aux notaires la qualité de fonctionnaires, l'argument ci-dessus indiqué. D'autres arrêts ajoutent que les notaires « ne sont chargés d'aucune partie de l'administration publique et n'exercent leur ministère que dans des intérêts privés ». Mais la même jurisprudence est fort embarrassée pour savoir comment classer les huissiers : sont-ils ou ne sont-ils pas fonctionnaires ? Cf. Béquet, *ib.*, n° 34. — Cette hésitation montre à notre avis que la jurisprudence se trompe. Pour nous, aucun officier ministériel n'est fonctionnaire ; et cela à raison de ce qu'il achète la propriété de son étude. Cette appropriation doit, selon nous, être rapprochée des concessions de service public faites à des particuliers ; or les concessionnaires ne sont jamais considérés comme des fonctionnaires (cf. *infrà*, p. 23). Il semble que la jurisprudence tende, d'ailleurs, à revenir sur l'assimilation qu'elle avait faite des

vent par là même en dehors de la hiérarchie des fonctionnaires publics (1) ».

Les receveurs buralistes, les débitants de tabacs se voient aussi dénier par l'Administration la qualité de fonctionnaires. Celle-ci n'aperçoit en eux que des « auxiliaires ». Ce sont des commerçants, agréés par l'Administration pour lui rendre certains offices. D'après elle, leurs fonctions administratives « ne sont pas continues » ; et ils ne rentrent pas dans la hiérarchie directe des emplois publics (2).

Nous faisons quelques réserves sur cette interprétation : c'est celle de l'Administration des Finances. Mais les préfets et sous-préfets traitent en fait les buralistes et débitants en véritables subordonnés, au point de vue politique ; et ils semblent bien que ceux-ci seraient en droit de se réclamer de la protection due aux fonctionnaires. Bornons-nous à signaler cette différence d'interprétation entre les deux Ministères, sur le caractère hiérarchisé ou non des fonctions dont il s'agit.

VI

Des ouvriers peuvent-ils être qualifiés de fonctionnaires ?

On ne le concevait pas autrefois. Aujourd'hui encore, les administrations semblent résister à leur étendre cette conception.

greffiers à des fonctionnaires : cf., tout au moins pour les greffiers des tribunaux de commerce, Trib. civ. Fontainebleau, 20 décembre 1911, Picaudet c. Préfet de Seine-et-Marne (*Gaz. du Palais*, 22 janvier 1912).

(1) Cf. Béquet, *Répertoire de droit administratif*, v° *Fonctionnaires publics*, n° 28.

(2) Cf. Rapport Maginot, *cit. suprà*, p. 21.

Nous croyons, au contraire, que l'extension s'impose.

Entendons-nous sur ce point.

Certaines administrations objectent que leurs ouvriers, même titularisés, classés, commissionnés ou immatriculés, manquent cependant des caractères de permanence et de hiérarchie indispensables aux fonctionnaires : soit parce que la commission ne leur crée aucun droit d'être maintenus de façon permanente au service de l'administration (1) ; soit parce que l'immatriculation ne les fait pas suffisamment rentrer dans la discipline et dans la hiérarchie générales pour être considérés comme des fonctionnaires (2).

Nous admettrions ces raisonnements, là où ils répondent à la réalité des faits, Il est possible que, dans un grand

(1) Le commissionnement, dans les établissements civils de la Guerre, ne donne aux ouvriers qu'une certitude : celle de n'être licenciés qu'après tous les auxiliaires du même établissement. On conclut de là qu'ils ne sont pas fonctionnaires. — Mais on pourrait, à la vérité, répondre à cet argument : 1° qu'en fait ces ouvriers sont bien considérés comme faisant partie de cadres permanents ; 2° que, même pour les fonctionnaires, la loi de 1853 sur les pensions civiles prévoit, dans son article 11, des mises à la retraite par suppression d'emploi.

(2) Tel serait le cas, au Ministère de la Marine. La question est cependant plus discutable encore qu'à la Guerre. En effet, les ouvriers des arsenaux reçoivent une pension de la Marine (pension à forme militaire). D'autre part, une certaine discipline administrative semble s'exercer à leur égard : ils se sont vu refuser par M. Pelletan la possibilité de se mettre en grève, (cf. *infrà*, chapitre v); et un récent ordre du jour du préfet maritime de Toulon, du 22 novembre 1912, les invitait à ne pas se mêler aux meetings antimilitaristes. *Adde* surtout la récente *Instruction relative au fonctionnement des commissions d'avancement et à la concession des avancements au personnel ouvrier de la Marine* du 14 décembre 1912 (*J. Officiel*, 17 déc. 1912, pp. 10546- et ss.) ; cette instruction constitue un véritable statut, analogue à celui des fonctionnaires.

nombre de cas, l'absence de classement et d'avancement ainsi que de discipline hiérarchiques empêche les ouvriers de répondre à la définition reçue du fonctionnaire.

Mais la question est de savoir si l'ouvrier, qui réunit les caractères exigés, a droit au titre de fonctionnaire. Or, aucune administration ne s'avance jusque-là.

Pour justifier leur refus, quelques-unes invoquent même des arguments, qui nous semblent inexacts ou surannés.

Certaines administrations opposent, à la conception de l'ouvrier-fonctionnaire, ceci : que leurs ouvriers ne sont pas titulaires de pensions civiles ou militaires, et qu'ils constituent leurs retraites à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, comme nombre de travailleurs de l'industrie privée.

Nous répondons qu'il est impossible de définir le fonctionnaire uniquement par le titre de sa pension.

La loi du 9 juin 1853, sur les pensions civiles, dit à la vérité, dans son art. 3, que « les fonctionnaires et employés directement rétribués par l'Etat... ont droit à une pension, conformément aux dispositions de la présente loi ». Mais ce serait vouloir tirer tout autre chose de ce texte, que d'en arguer, *a contrario*, que *seul* celui qui touche une pension de la loi de 1853 est fonctionnaire civil. Il existe des fonctionnaires, directement rétribués par l'Etat, qui touchent leur pension soit sur la Caisse des retraites pour la vieillesse, soit sur d'autres caisses spéciales. Les commis des bureaux de Trésoreries générales, récemment classés dans le cadre permanent des employés de l'Etat (1), ont conservé leurs pensions sur la Caisse des retraites pour la vieillesse. Il en est de même pour les employés des chemins de fer de l'Etat.

(1) Ils étaient auparavant recrutés et payés par les Trésoriers généraux.

La plupart des fonctionnaires départementaux ou communaux, — employés des bureaux de préfectures, cantonniers municipaux, sapeurs-pompiers (1), etc. — sont dans le même cas, ou ont des caisses particulières de retraites.

La loi de 1853 ne suffit donc pas à caractériser les fonctionnaires civils. Tous ceux qui sont aptes à toucher une pension civile sont certes des fonctionnaires de l'Etat. Mais il est bien des fonctionnaires qui ne reçoivent pas de pension civile (2).

De même les pensions militaires ne suffisent pas à caractériser le fonctionnaire militaire.

Un citoyen appelé sous les drapeaux n'est pas, avons-nous dit, un fonctionnaire ; et cependant il touche une pension militaire, s'il est blessé et réformé.

Les inscrits maritimes touchent une pension de retraite, sur la Caisse spéciale des Invalides de la Marine. La question s'est posée de savoir jusqu'à quel point ils peuvent être considérés comme fonctionnaires. Elle n'a pas été complètement résolue : mais tout le monde sait que la solution dépend de la discipline qui leur serait demandée, en retour d'avantages consentis par l'Etat ; et non pas de la Caisse sur laquelle sont prélevées leurs pensions.

Enfin nous venons de voir que les ouvriers immatriculés de la Marine touchent des pensions de la Marine. Sont-ils pour cela fonctionnaires ? Nous n'osons trancher à nous seul la question : mais il semble bien que leur département, jusqu'ici, ne les ait pas nettement considérés comme tels (3).

(1) Sur le caractère de fonctionnaire reconnu aux titulaires de ces emplois, cf. Béquet, *loc. cit.*, nos 57, 67, 69.

(2) Les ambassadeurs, les préfets ne sont pas soumis à la loi de 1853. Ils sont pensionnés en vertu de la loi de 1890, et seulement dans des conditions spéciales. Ce sont pourtant des fonctionnaires.

(3) Cf. *suprà*, p. 16.

Le régime des pensions ne permet donc pas, à lui seul, de discerner le fonctionnaire d'avec le non fonctionnaire.

Sur quoi donc pourrait-on se baser, pour refuser la qualité de fonctionnaires aux ouvriers, qui jouiraient des qualités de permanence et de hiérarchie demandées pour avoir droit à ce titre ?

Uniquement sur une question de mots. On dira que la « fonction », c'est la mission de l'employé, qui touche un « traitement » payé au mois ; et l'on opposera le mot « fonction », pris en ce sens, au « travail » de l'ouvrier, dont le « salaire » est payé à la journée, à la semaine, ou à la quinzaine.

Cette distinction purement matérielle ne nous semble pas pouvoir être maintenue.

La distinction du salaire d'avec le traitement distingue, en effet, la condition de l'ouvrier d'avec celle de l'employé. Mais qui dit que le terme de fonctionnaire doive être réservé au seul employé ? Qui a défini la « fonction » comme s'opposant nécessairement au « travail » de l'ouvrier ?

Nous pensons, au contraire, qu'une évolution s'est faite et se fait encore, qui tend à donner au terme de « fonction publique » une extension de plus en plus grande ; et que d'ores et déjà le travail d'un ouvrier peut y être compris.

Autrefois, sans doute, on attachait à ce terme de fonction publique un sens beaucoup plus restreint, une idée d'autorité publique, de commandement délégué par le souverain, ou tout au moins de mission de confiance. Mais tout ceci a changé, depuis qu'il n'y a plus de souverain ; depuis que la puissance publique s'est modifiée dans son caractère et dans ses manifestations ; depuis enfin que le rôle de l'Etat s'est étendu, et que le nombre de ses agents a grossi.

Cette extension du fonctionnarisme, elle se révèle notam-

ment par la distinction malheureuse qu'on a tenté de faire, il y a quelques années, entre les « fonctions d'autorité » et celles « de gestion ». Nous reviendrons sur cette distinction pour la critiquer (1), Mais elle prouve que la fonction publique dépasse aujourd'hui l'idée de commandement, qu'elle s'étend à tous les employés des établissements publics, qu'elle se lie en réalité à la notion d'emploi public.

Or, de cet emploi public, un ouvrier peut être investi.

Sans doute, entre son service et celui de certaines autres catégories de fonctionnaires, il y aura de notables différences. M. Steeg avait raison de mettre en relief toute la distance qui sépare la mission de l'instituteur de la profession d'un ouvrier (2).

Mais qu'est-ce que cela prouve, en notre matière? Cela prouverait simplement qu'il y a, parmi les agents de l'Etat, différentes catégories de fonctions, auxquelles peuvent correspondre des conditions diverses de capacité, d'association, de recrutement, de statut. Cela ne prouve rien de plus.

Le travail d'un garçon de bureau, celui d'un huissier d'antichambre est aussi matériel que celui d'un ouvrier ; et cependant le garçon de bureau, l'huissier ressortissent à la classe des fonctionnaires. Nous dira-t-on que l'huissier rem-

(1) Cf. *infrà*, ch. v et vi.

(2) Cf. le discours de M. Steeg à l'inauguration du monument Roudier, à Gensac-sur-Dordogne (Gironde), le 29 sept. 1912 : « Certes, les instituteurs, les éducateurs sont des travailleurs, et je comprends, je partage les sympathies qu'ils peuvent éprouver pour les ouvriers. Cependant quelle différence n'y a-t-il pas entre la profession des uns et des autres ! L'objet créé par l'ouvrier a une valeur intrinsèque, indépendante du caractère, de l'opinion, des convictions de celui qui l'a créé. Quant au maître il exerce une action qui... résulte de toute sa personnalité, de sa pensée, de son attitude... »

plit une mission, plutôt qu'il ne fait un travail, et qne cette mission de confiance le transforme en fonctionnaire ? Nous répondrions alors qu'il est des ouvriers, tels ceux des Postes, dont le travail consiste également en missions de confiance ; qu'il en est à la Marine, à la Guerre, etc.

Prenons l'exemple des chemins de fer de l'Etat. Les employés de ce service d'Etat sont incontestablement des fonctionnaires (1). A quelle idée de droit public obéiriez-vous, en essayant d'exclure de cette définition les ouvriers ? Le préposé qui distribue les billets serait fonctionnaire. Le facteur qui manipule les bagages ne le sera-t-il pas ? Le mécanicien, le chauffeur, l'ouvrier qui répare la machine seront-ils exclus d'une définition, réservée au seul chef de train (2) ?

Ne sent-on pas ce qu'une telle discrimination arrive à produire de vain comme résultat ? Admettons qu'elle soit conforme à l'étymologie du mot « fonctionnaire », qui dérive de l'idée de « fonction ». Encore faudrait-il, pour nous en tenir à l'étymologie, que la distinction répondît par ailleurs à une idée vivante. Nous demandons quelle serait celle-ci, à l'heure actuelle ? Dans quel but les ouvriers seraient-ils exclus de la classe des fonctionnaires, *a priori* et par système ? A quoi cela peut-il mener ?

(1) En effet les tribunaux judiciaires, compétents pour les litiges nés du contrat de travail entre les Compagnies concessionnaires de chemins de fer et leurs employés, se déclarent incompétents entre l'Etat et ses employés de chemins de fer, à raison du caractère administratif de ces derniers : cf. la jurisprudence citée par M. Lhopiteau et sa proposition de loi pour restituer compétence aux tribunaux judiciaires, contrairement aux principes (Chambre des Députés, 21 mars 1904, — 8e lég., n° 1612).

(2) Cf. en sens contraire le statut concédé par la direction des chemins de fer de l'Etat au personnel ouvrier, ainsi qu'au personnel employé : *J. Officiel*, annexe 1893, 1912, pp. 1713 et ss.

La réalité, que tous les pays étrangers ont reconnue, c'est qu'il existe, parmi les fonctionnaires, diverses catégories, comportant des statuts différents (1). En France, nous en sommes restés jusqu'ici à la conception unitaire du fonctionnaire, parce que la condition de ce dernier demeurait vague et indéterminée. Aujourd'hui, s'il faut préciser, on s'apercevra qu'il y a lieu de distinguer: qu'il y a fonctionnaires et fonctionnaires, les uns agents, les autres sous-agents, les autres ouvriers.

Mais nous persistons à ne pas croire qu'on puisse refuser plus longtemps ce titre aux ouvriers employés par l'Etat ou par tout autre établissement public : du moment qu'ils réuniront les deux qualités exigées de tout fonctionnaire, la permanence et la hiérarchie de l'emploi.

La permanence est ce qui correspond à l'idée de fonction, entendue ici comme un emploi confié à un agent professionnel, technique, à titre individuel et durable.

Quant à la hiérarchie, elle découle du caractère public de l'emploi. La constitution de l'Etat centralise en de certaines mains le dépôt de la puissance publique : d'où la nécessité pour tous les agents, revêtus d'un caractère public, de se rattacher, par une échelle graduée, à cette centralisation des pouvoirs, à cette unité de l'Etat.

Telle est la notion de la fonction publique, qui nous semble véritablement correspondre à l'état de choses actuel.

VII

En revanche, cette notion de fonction publique, inhérente à la définition du fonctionnaire, exige impérieusement, essen-

(1) Cf. *infrà*, IIe partie. ch. III et IV.

tiellement que l'agent soit au service de l'Etat ou d'un établissement public.

Le service public, « celui qui est considéré, à une époque déterminée, comme rentrant dans la mission de l'Etat (1) », n'est en effet pas toujours exploité par un établissement public. Il est parfois concédé à une entreprise privée (2).

En ce cas, le personnel employé par les concessionnaires, bien qu'il soit chargé d'un service public, ne répond pas à la définition reçue aujourd'hui du fonctionnaire public.

Il a été jugé, en ce sens, par la Cour de cassation, que le directeur d'un établissement d'aliénés est un fonctionnaire public, quand l'établissement d'aliénés appartient à un établissement public, en l'espèce à un département ; mais qu'il n'en est plus ainsi, lorsqu'il s'agit du directeur d'un établissement privé, avec lequel un département a traité, pour lui confier le soin du service départemental des aliénés (3).

La conséquence de cette thèse, actuellement reçue, est que les agents des chemins de fer de l'Etat sont « fonctionnarisés » ; tandis que le personnel des autres Compagnies de chemins de fer échappe encore à cette définition.

Ces exclusions, que l'on peut taxer, par certain côté, d'arbitraires, se maintiendront-elles dans l'avenir ?

Ou bien verrons-nous disparaître une partie des multiples distinctions que nous venons de relater ?

La notion de fonctionnaire, que nous avons déjà vue s'étendre de l'idée de commandement à celle d'emploi public per-

(1) Cf. Delpech, *cit. suprà*, p. 11.

(2) Cf. Gaston Jèze, *Nature juridique de la concession de service public* : *Revue de droit public*, juin 1910 (t. XXVII, n° 2), pp. 270 et ss. — *Adde*, *Régime juridique de la nomination des officiers ministériels*, *ib.*, p. 261.

(3) Cf. Béquet, *loc. cit.*, n°s 77, et 58, n. 2.

manent et hiérarchisé, est-elle destinée à faire un pas de plus? La verrons-nous comprendre tout citoyen chargé, professionnellement et de façon permanente, de l'exécution d'un service public?

C'est une question délicate. On en comprendra mieux la difficulté, lorsque nous traiterons des syndicats et des grèves de fonctionnaires.

Constatons seulement que cette extension de sens n'est pas actuellement reçue.

La pratique, la doctrine, la jurisprudence, la loi sont d'accord pour réserver le nom de fonctionnaires publics aux seuls agents qui sont employés par les établissements publics, et qui réunissent les deux conditions particulières indiquées ci-dessus: la permanence dans l'emploi, et la hiérarchie dans la discipline et dans le classement.

CHAPITRE II

LA CRISE DU FONCTIONNARISME

(*Suite*).

LE BUDGET DES FONCTIONNAIRES

Statistique du fonctionnarisme. — Le budget des fonctionnaires. Conclusions.

I

Statistique du fonctionnarisme.

Ceux-là, qu'on peut appeler fonctionnaires, Balzac croyait pouvoir n'en compter que quarante mille (1). Combien sont-ils aujourd'hui?

L'état L de la loi de finances du 22 avril 1905 prescrit au Gouvernement de fournir chaque année, dans le projet du budget, « un état présentant, au 1er janvier précédent, les fonctions de toute nature attribuées en tout ou partie sur le budget de l'Etat et sur les budgets des départements et des communes, et, pour chaque fonction, le nombre de fonctionnaires correspondant ».

L'exécution de cette loi nous a valu déjà les statistiques suivantes :

(1) « On compte environ quarante mille employés en France, déduction faite des salariés, car un cantonnier, un balayeur des rues, une rouleuse de cigares ne sont pas des employés » (*Les Employés*, p. 356).

Etats statistiques (1).

Années (1er janvier)	Agents de l'État	Agents des départements, communes, colonies et établissements publics	Totaux
1906	442,063	261,503	703,566
1907	608.511	262,078	870,589
1908	640,883	272,309	913,192
1909	643,889	271,002	914,891
1910	630,257	337,864	968,121
1911	644,339	278,094	922,433
1912	665,023	330,226	995,249

A côté de l'état statistique, le Ministère des Finances fournit, sans y être contraint, un état annuel, par ministère et par nature de pensions, des agents des établissements publics.

En voici le tableau général :

Etats par nature de pensions.

Années (1er janvier)	Pensions régies par la loi du 5 juin 1853	ension s militaires	Pensions spéciales	Pensions payées par la Caisse desre-raites pour la vieillesse	Sans pension	Totaux
1906	286,116	127,024	119,884	115,541	198,414	846,979
1907	296,309	178,521	70,782	118,807	206,170	870,589
1908	299,770	192,267	62,450	116,854	241,851	913,192
1909	309,435	192,042	69,050	122,626	221,728	914,891
1910	330,891	190,215	63,318	127,041	257,656	969,121
1911	313,605	190,976	78,514	138,906	201,332	922,433

	Pensions civiles loi 22 août 1790	Pensions civiles loi 9 juin 1853	Pensions civiles à forme militaire	Pensions mili-taires	Pensions servies par orga-nisations spéciales de re-traites	Pensions régies par loi sur re-traites ouvrières	Sans pension	Totaux
1912	472	325,401	30,972	171,783	253,200	159,408	84,013	995,246

(1) Ces états statistiques, et les états par nature de pensions

Ces relevés donneraient une réponse immédiate à notre question — quel est le nombre des fonctionnaires? — si l'Administration, avant de les établir, avait pris soin de se définir à elle-même ce qu'elle entendait par « fonctionnaires » et de nous faire connaître les catégories d'agents qui figurent en cette qualité sur ses listes.

Mais elle ne l'a pas fait, et, qui pis est, elle a varié d'une année à l'autre, et de Ministère à Ministère, sur la définition des agents qu'il convenait de faire figurer à ces statistiques : de sorte qu'on ne peut se servir de celles-ci sans un certain nombre d'observations et de rectifications préalables (1).

Et ces rectifications ne sont pas faciles à opérer.

Tandis que la loi demande un relevé « détaillé » par nature de fonctions, et « pour chaque fonction le nombre de fonctionnaires correspondant », l'Administration se borne à nous indiquer le nombre global des fonctionnaires dépendant de chaque Ministère, et le total général de ces états globaux. Nos facultés de contrôle et de dénombrement sont de la sorte sensiblement amoindries (2).

qui suivent, figurent, chaque année, au projet de loi portant fixation du budget général de l'année suivante. Ils sont insérés dans le 1er volume du Projet de loi, immédiatement après l'*Exposé des motifs*, au titre des annexes, où ils constituent habituellement les annexes XVII et XVIII.

(1) Cf. les très justes observations à ce sujet de M. Fernand Faure, *Les fonctionnaires français* (*Rev. politique et parlementaire*, 10 mai 1910, t. LXIV, pp. 320 et ss), et la remarque faite par nous (*suprà*, p. 8) que la plupart des malentendus en notre matière viennent du manque de définitions préliminaires.

(2) Une seule fois, un état détaillé a été fourni des fonctionnaires « par nature de pensions ». Il se trouve dans le Rapport supplémentaire Mougeot sur le budget de 1907 (Chambre des Députés, 12 déc. 1906 — 9e lég., n° 556 — *Etat récapitulatif*, n° 2, pp. 115 et ss.). Cet état détaillé est du 1er janvier 1906. Il n'a pas été renouvelé depuis lors.

C'est fâcheux, d'abord parce que ces états trop sommaires ne répondent pas aux prescriptions et au but de la loi. Mais c'est fâcheux surtout parce que, faute de renseignements suffisants, nous ne pouvons pas corriger toutes les variations de méthode, les erreurs, les omissions de l'Administration dans la confection de ses tableaux.

Il est possible toutefois de montrer que la statistique administrative est plus large par certains côtés, plus étroite par d'autres, que celle dont nous aurions besoin ici ; et d'arriver à fixer ainsi, approximativement, quel est le nombre des véritables fonctionnaires.

II

La statistique devait originairement comprendre toutes les fonctions rétribuées en tout ou en partie sur les budgets de l'Etat, des départements ou des communes.

On s'est aperçu dans la suite que cette énumération était incomplète, et l'on y a ajouté les colonies et tous les autres établissements publics.

Première cause de variations dans le nombre des individus figurant sur les statistiques.

Une seconde cause de variations beaucoup plus considérables a été la lenteur de l'Administration à se fixer sur le sens qu'elle attribuait au mot « fonctions ».

Voici quelques exemples de ces variations. Ils sont nécessaires pour interpréter les états rapportés ci-dessus, et leurs augmentations ou diminutions de chiffres d'une année à l'autre.

Le lecteur a pu constater, avec surprise, que de 1906 à 1907 la statistique des agents de l'Etat montait de 442.063 à

608.511, soit un accroissement de 166.448 unités en une seule année (1).

Qu'il se rassure. Cette crue subite vient de ce qu'on avait omis de faire figurer à l'état statistique de 1906 : 1° d'abord 5.600 agents du personnel classé des lycées (personnel administratif et personnel enseignant) ; 2° ensuite tous les fonctionnaires militaires de carrière : officiers des armées de terre et de mer, sous-officiers ou maîtres et caporaux, soldats ou marins rengagés ou commissionnés ; au nombre en tout de 146.225 unités (122.032 pour le Ministère de la Guerre, et 24.193 pour celui de la Marine) (2).

Depuis l'année 1907, la statistique comporte l'état des fonctionnaires militaires de la Guerre et de la Marine : mais non pas celui des citoyens appelés sous les drapeaux, qui n'ont pas le caractère de fonctionnaires (3). La même statistique comporte, en revanche, l'état complet du personnel civil de la Guerre et de la Marine, en y comprenant même les auxiliaires et les ouvriers qui ne sont pas fonctionnaires (4). Ces décisions manquent peut-être de concordance. Il serait tout au moins utile que la statistique continue à faire, chaque année, la ventilation du personnel civil d'avec le personnel militaire de ces deux Ministères (5).

(1) Cf. *suprà*, p. 25.

(2) Cf. *Projet de loi portant fixation du budget général de l'exercice 1908* : Chambre, 11 mai 1907 — 9e lég., n° 943 — *Exposé des motifs*, annexe XVII, p. 108.

(3) *Suprà*, p. 13.

(4) *Suprà*, p. 16.

(5) C'est ce qui a été fait jusqu'en 1910 : la statistique de cette année indique 159.622 militaires et marins contre 56.256 agents civils dépendant de la Guerre et de la Marine (Cf. *Projet de loi portant fixation du budget général de l'exercice 1911* : Chambre, 23 juin 1910 — 10e lég., n° 197 — *Exposé des motifs*, annexe XVII, p. 108). — Depuis lors, le nombre des militaires ne nous

Une autre cause de variations successives dans les statistiques a été la question des sapeurs-pompiers. Ce sont indubitablement des fonctionnaires rémunérés sur le budget des communes (1). Cependant une note, insérée à la statistique de 1909, nous avertit qu'on les supprime, cette année-là, des comptes du Ministère de l'Intérieur. La note ajoute même, pour préciser, qu'ils sont alors au nombre de 12.008 (2).

Ouvrons une parenthèse, pour faire observer que, malgré la suppression de ces 12.008 unités entrant en ligne de compte, le total des agents des communes, en 1909, n'est inférieur que d'un millier à ce qu'il était en 1908 (3). Force nous est donc de conclure que le compte de ces agents s'est en réalité accru de onze mille, de 1908 à 1909 : alors qu'une inspection sommaire des chiffres aurait fait croire à leur diminution.

Mais voici qu'en 1910, la statistique des agents des communes fait un saut brusque en avant : elle augmente de 66.000, par comparaison aux chiffres de 1909 ; et la plus grosse partie de cette augmentation provient du Ministère de l'Intérieur (4). Que s'est-il donc passé ? Aucune explication

est plus indiqué que par le nombre des pensions militaires figurant à l'état par nature de pensions : celui-ci comporte, pour 1912, 171.761 fonctionnaires de la Guerre et de la Marine soumis à pensions militaires, contre 62.977 agents civils de ces deux Ministères.

(1) *Suprà*, p. 18.

(2) Cf. *Projet de loi portant fixation générale du budget de 1910* : Chambre, 18 juin 1909 — 9e lég., n° 2.570 — *Exposé des motifs*, annexe XVII, n° 138.— Cf. Fernand Faure, *cit. suprà*, pp. 328-329.

(3) Le total est de 272.300 en 1908, et de 271.002 en 1909. Cf. *Projet de loi portant fixation du budget général de l'exercice 1909* : Chambre, 19 mai 1908 — 9e lég., n° 1.709 — *Exposé des motifs*, annexe XVIII, p. 120.

(4) Le total des agents communaux et départementaux est de

n'est fournie au tableau, ni cette année-là, ni les années suivantes. Mais de renseignements que nous avons pu recueillir, il résulte que l'on aurait réinscrit, en 1910, les pompiers, au nombre de 54.000 cette fois, parmi les agents des communes.

Certes, on a eu raison de les inscrire. Mais il aurait fallu en prévenir le public, puisque l'année précédente on lui avait dit qu'ils étaient rayés !

Nous voyons ici combien est défectueuse la méthode administrative, qui ne nous donne que des statistiques globales, au lieu de l'état détaillé prévu par la loi et qui seul nous permettrait les vérifications et comparaisons nécessaires.

Un dernier problème achèvera de nous fixer sur ce point. Il s'agit de la statistique des débitants.

Les receveurs buralistes et les débitants ne sont pas réputés fonctionnaires (1). Ils doivent néanmoins figurer à la statistique, celle-ci comprenant tous les agents rétribués par l'Etat. Conformément à cette règle, dès 1906, les receveurs buralistes et débitants figurent à la statistique des agents du Ministère des Finances; et l'état détaillé, publié cette année-là, nous apprend qu'ils sont 48.550, sur un total de 116.874 agents des Finances rétribués par l'Etat (2).

En 1908, la statistique porte le total des agents, de 117.260 qu'ils étaient en 1907 (3), à 134.001 ; et une note pré-

271.002, en 1909, dont 238·052 ressortissant au Ministère de l'Intérieur. Il est de 337.864 en 1910, dont 302.952 pour l'Intérieur. Cf. *Projet de loi portant fixation du budget général de l'exercice de 1911* : Chambre, 28 juin 1910 – 10e lég., n° 197 — *Exposé des motifs*, annexe XVII, p. 108.

(1) Cf. *suprà*, p. 15.

(2) Cf. Rapport Mougeot, *cit. suprà*, *Etats récapitulatifs*, n° 1, p. 112, et 2, p. 115.

(3) Cf. Projet de budget de 1908, *cit. suprà*.

vient que « l'augmentation de 16.003, qui apparaît entre le nombre des fonctionnaires et agents dépendant du Ministère des Finances au 1er janvier 1908 et celui au 1er janvier 1907... provient presqu'entièrement de ce que, par suite d'une omission, les débitants de tabacs de 1re classe n'avaient pas figuré dans la situation au 1er janvier 1907 (1) ».

Nous enregistrons le renseignement. Seulement, voilà que le total des fonctionnaires des Finances, après s'être maintenu à 133.603 en 1909 (2), retombe brusquement et sans explications à 117.260 en 1910 (3).

Que s'est-il donc passé? Le nombre des agents de l'Etat a-t-il vraiment diminué? Non : les 16.000 débitants de 1re classe, retrouvés en 1908, ont tout bonnement disparu en 1910!

Nous ne plaisantons pas. La statistique de 1911 enregistre, par une note spéciale, que sur 119.930 agents des Finances rétribués par l'Etat, on compte 50.074 receveurs buralistes et débitants (4).

Ils étaient 48.000 en 1906; ils sont 50.000 en 1911 : cela est très compréhensible; mais on voit aussi que les 16.000 débitants de 1re classe, signalés en 1901, ne trouvent plus de place dans ce compte.

Et l'on voit aussi que, faute d'explications, de telles statistiques finissent par prendre, aux yeux du public, un faux air de prestidigitation.

De tout ce qui précède, il faut conclure que nous ne pour-

(1) Cf. Projet de budget de 1909, *cit. suprà.*

(2) Cf. Projet de budget de 1910, *cit. suprà.*

(3) Cf. Projet de budget de 1911, *cit. suprà.*

(4) Cf. *Projet de loi portant fixation du budget général de l'exercice 1912*: Chambre, 12 juillet 1911 — 10e lég., no 1.230 — *Exposé des motifs*, annexe XVIII, p. 170.

rons dénombrer avec précision les fonctionnaires, et suivre leur accroissement annuel, que lorsque l'Administration aura bien voulu se conformer à la loi, et nous donner des relevés détaillés, comme celui qu'elle a fourni en 1906.

Jusque-là, nous en serons réduits à des approximations, que nous pouvons essayer néanmoins de chiffrer.

III

Nous avons dit, tout d'abord, que l'état statistique annexé au budget est incomplet, pour qui veut dénombrer les fonctionnaires. Il ne les comprend pas tous.

D'abord, les agents des chemins de fer de l'Etat n'y figurent pas.

La raison est qu'ils ne sont pas rétribués sur le budget de l'Etat, des départements ou des communes, mais sur un budget annexe spécial, celui des chemins de fer de l'Etat (1).

Ce n'en sont pas moins indubitablement des fonctionnaires (2) ; et il est fâcheux qu'on les exclue de la statistique générale des agents de l'Etat. Cette exclusion produit un résultat inadmissible : l'année même du rachat de l'Ouest, le personnel des agents de l'Etat, dépendant du Ministère des Travaux publics, est présenté comme étant en voie de diminution. Ils étaient 21.157 en 1908 ; ils ne sont plus que 20.495 en 1909 (3) !

(1) En vertu d'une volonté formellement exprimée devant la Chambre, lors du rachat de l'Ouest, et qui a pour but d'établir, chaque année, le compte des recettes et des dépenses de l'exploitation des chemins de fer par l'Etat.

(2) Cf. *suprà*, p. 21.

(3) Cf. Projets de budget de 1909 et 1910, *cit. suprà*. — Il est d'autant plus inadmissible que la statistique des Travaux pu-

Et ceci alors que le personnel des chemins de fer augmente, en réalité, de 67.967 le nombre des agents de l'Etat (1).

En ajoutant ce nombre au total général de 995.249, qui est celui de la statistique en 1912, nous obtenons un ensemble de 1.063.216 agents rétribués par l'Etat, les départements, les communes, les colonies et autres établissements publics.

Ce chiffre est, qu'on le remarque bien, un minimum. Rien ne nous garantit qu'il soit définitif comme éléments de compte. Nous venons de relever une importante omission : celle du personnel des chemins du fer de l'Etat. En existe-t-il d'autres ? Nous l'ignorons, faute toujours de connaître le détail du compte (2).

Mais ce n'est pas tout.

Si l'on veut totaliser la force, en nombre, des fonctionnaires, chiffrer leur participation au budget, exposer complètement leurs revendications, il ne faut pas oublier l'importante question des retraites.

Toute statistique du fonctionnarisme doit énoncer, à côté des fonctionnaires en activité, ceux qui sont pensionnés (3). Ceux-là, en effet, continuent à émarger au budget en raison de leurs fonctions.

blics omette les agents rétribués sur un budget annexe, que le Ministère des Colonies fait figurer dans son état ceux de ses fonctionnaires rétribués sur les budgets locaux des Colonies ; on nous avertit seulement de leur nombre ; ils sont 13.916 en 1912 (cf. Projet de budget de 1913, *cit. suprà*).

(1) Statistique de l'année 1911 : cf. *Rapport Perrissoud sur le budget annexe des chemins de fer de l'Etat pour l'exercice 1913* ; Chambre des Députés, 30 mars 1912 — 10e lég., n° 1.893 — p. 97 ; comp. pp. 103 et 104.

(2) On peut, par exemple, se demander si le personnel des chemins de fer de la Réunion, qui figure à un budget annexe, n'a pas été omis, comme celui des chemins de fer de l'Etat, et pour la même raison.

(3) Cf. Fernand Faure, *cit. suprà*.

Ici encore nous manquons d'un tableau complet des fonctionnaires pensionnés à raison de leurs services. Sur la Caisse nationale des retraites sur la vieillesse, sur les caisses de retraites spéciales, nous ne savons pas combien de pensions sont servies à d'anciens fonctionnaires de l'Etat, des départements et des communes. Le nombre en est cependant fort appréciable (1).

Nous connaissons seulement le chiffre des fonctionnaires retraités sur le budget de l'Etat, en vertu de la loi de 1853 sur les pensions civiles, ou bien en vertu des lois sur les pensions militaires et de la Marine.

Voici pour les pensions civiles régies par la loi de 1853, le tableau du nombre annuel des pensionnés, depuis 1906.

Etat des pensions de la loi de 1853

Années (1er Janvier)	Fonctionnaires retraités		Veuves et Orphelins		Totaux	
	Parties prenantes	Sommes (en francs)	Parties prenantes	Sommes (en francs)	Parties prenantes	Sommes (en francs)
1854	22.517	20.529.443	8.595	3.294.363	31.112	23.823.806
1869	28 858	24.176.099	13.668	4.877.276	42.526	29.053.375
1880	—	—	—	—	67.354 (1)	45.694.111
1890	53.216	51.046.068	28 330	10.063.320	81.546	61.109.388
1900	54.774	61.224.024	35.251	13.835.904	90.025	75.059.928
1906	59.608	72.405.797	39.160	16.858.694	98.768	89.264.491
1907	60.803	74.672.462	39.773	17 296.890	100.576	91.969.359
1908	62.165	77.265.314	40.706	17.927.496	102.871	95.192.810
1909	63.475	80.230.850	41.489	18.453.131	104.964	98.683.981
1910	63.784	82.835.361	42.975	19.317.229	107.759	102.152.590
1911	67 261	86.758.671	44.869	19.915.743	111.130	106.674.414
1912	70.719	92.269.697	44.628	20.497.020	115.347	112.766.717

(1) La décomposition de ce chiffre n'est pas fournie pour les années 1870 à 1886 par les statistiques de la direction de la Dette inscrite.

(1) Cf. *supra*, p. 25.

Nous avons indiqué les étapes de croissance de ce nombre, de dix en dix ans, à partir du vote de la loi, car ces chiffres sont encore ceux qui donnent l'idée la plus exacte des progrès constants que le fonctionnarisme a faits en France.

Quant aux pensions militaires de la Guerre et de la Marine, elles atteignaient au 1er janvier 1912 les chiffres totaux suivants.

Etat des pensions militaires (1)

Ministères	Fonctionnaires retraités		Veuves et Orphelins		Totaux	
	Parties prenantes	Sommes (en francs)	Parties prenantes	Sommes (en francs)	Parties prenantes	Sommes (en francs)
Guerre .	101.314	104.085.874	26.485	21.066.605	127.799	125.152.480
Marine .	27.016	32.439.790	17.435	10.359.065	44.451	42.792.855
Totaux .	128.330	136.525.664	43.920	31.425.670	172.250	167.945.335

Ce sont 287.597 parties prenantes, émargeant au budget au titre d'anciens fonctionnaires ; et encore sommes-nous bien au-dessous du chiffre réel, puisque nous ignorons le nombre des employés retraités de tous les établissements publics autres que l'Etat ; et puisque nous ne totalisons, parmi les retraités de l'Etat, que les pensionnés de la loi de 1853, de la Guerre et de la Marine, alors que d'autres lois spéciales

(1) Ces chiffres sont empruntés au *Compte général de l'administration des Finances, rendu pour l'année 1911*, et publié en 1912 : 2e vol., *Comptes de la Dette Publique*, pp. 209 et 213. On y trouvera également, pp. 198 et ss., le décompte et la statistique des pensions civiles annuellement concédées.

ont pourvu à la retraite d'un certain nombre de fonctionnaires (1).

Nous ne pouvons toutefois pas ajouter ce chiffre de 287.597 pensions au nombre de 1.063.216 agents des établissements publics, sans lui faire subir une correction.

En effet, un assez grand nombre de pensions de la Guerre et de la Marine sont des pensions proportionnelles, accordées après 15 ans de service militaire à des sous-officiers, qui obtiennent ensuite un emploi civil de l'Etat, des départements et des communes. Nous avons déjà compté ces anciens sous-officiers au nombre des agents des établissements publics précités. Il ne faut donc pas les faire figurer une seconde fois dans nos calculs, du chef de leurs retraites proportionnelles.

Le décompte de ces pensions proportionnelles ne nous est pas donné dans les statistiques. Mais de récentes recherches faites par l'Administration des Finances évaluent le nombre des retraites proportionnelles à 50.000 ; et ces pensions à un total actuel de 36 millions de francs.

En retranchant du chiffre des anciens fonctionnaires ce total de 50.000, nous tombons incontestablement au-dessous de la vérité : car il y a un assez grand nombre de retraités proportionnellement qui n'obtiennent pas d'emplois civils.

(1) On trouvera la liste de ces retraites spéciales dans le projet de loi portant fixation du budget de 1913, annexe I, Développement, par chapitre, des dépenses du budget, Ministère des Finances, 1re partie, Dette publique viagère. Ce sont toutes les pensions civiles autres que celles de la loi de 1853, comme celles des grands fonctionnaires (loi de 1856), les pensions et indemnités de réforme de la magistrature (loi de 1883), etc.

Ne comptons néanmoins que 237.000 pensionnés, en chiffres ronds, chiffre inférieur à la réalité. Ajoutons ce nombre à 1.050.000 agents des établissements publics tributaires de la métropole (1) : et nous arrivons au chiffre — formidable, mais certainement inférieur à la réalité, — de 1.287.000 personnes, rétribuées en tout ou en partie, au titre d'agents ou d'anciens agents, sur le budget des établissements publics français.

IV

Sur ce nombre, combien peut-on compter de personnes émargeant au titre fonctionnaires ou anciens fonctionnaires ?

Nous n'avons pas à revenir sur l'évaluation que nous avons faite du nombre des pensionnés : elle ne comprend même pas tous les anciens fonctionnaires (2).

Quant à ce qui est des 1.050.000 agents en activité de service, ce chiffre comprend un assez grand nombre de non-fonctionnaires, que nous avons énumérés plus haut : receveurs buralistes et débitants, agents auxiliaires ou temporaires, ouvriers même, si l'on admet l'habitude courante et cependant contestable de ne pas les classer au nombre des fonctionnaires (3).

(1) Le chiffre exact est de 1.063.216 : mais dans ce nombre sont comptés 13.916 agents rétribués sur les budgets locaux des colonies (*suprà*, p. 33, n. 3). Nous préférons les déduire, pour ne raisonner que sur les chiffres du budget métropolitain.

(2) *Suprà*, p. 35.

(3) Cf. *suprà*, pp. 19 et ss.

Faute d'état détaillé, nous ne pouvons en dresser la liste avec une absolue certitude. Toutefois, en ce qui concerne les agents de l'Etat, on se rappelle que la plupart des agents qualifiés de fonctionnaires sont pensionnés au titre de la loi de 1853, de celle de 1790, et des lois sur les pensions militaire de la Guerre et de la Marine. Or, d'après l'état sur la nature des pensions, le total des agents soumis à ces pensions serait, au 1er janvier 1912, de 500.678. Le nombre total des agents au service de l'Etat portés à la même statistique étant, d'autre part, de 665.023 (1), il en résulterait que 165.000 unités, en chiffres ronds, seraient susceptibles d'être retranchées de notre statistique, comme n'appartenant pas au cadre des fonctionnaires proprement dits de l'Etat.

Retranchons-les : non sans faire remarquer que le régime des pensions ne constitue pas un *criterium* suffisant pour distinguer le fonctionnaire d'Etat du non-fonctionnaire, et qu'en retranchant 165.000 unités nous dépassons certainement la mesure (2). Nous le faisons néanmoins pour arriver à un résultat qui ne puisse être contesté. En retranchant 165.000 de 1.287.000, il reste encore 1.122.000.

Nous n'avons, il est vrai, pas le moyen de faire, pour les agents des communes et des autres établissements publics, la discrimination que nous avons faite pour les agents de l'Etat, entre les fonctionnaires et les non-fonctionnaires. Mais rappelons d'abord que, pour la même raison, nous avons omis de notre statistique les anciens fonctionnaires retraités des établissements publics. Ajoutons ensuite que le personnel auxiliaire et ouvrier de ces établissements nous paraît

(1) Cf. *Projet du budget de 1913, cit. suprà.*
(2) *Suprà*, p. 17.

inférieur en nombre à celui des établissements de l'Etat.

Fût-il à peu près égal, atteindrait-il 122.000 unités, ce que nous ne pensons pas : il n'en résulterait pas moins que les statisticiens qui ont parlé du MILLION de fonctionnaires émargeant au budget français ne se sont pas trompés.

Ce chiffre est même un minimum, si l'on tient compte de ce que, partout où il y avait doute, nous avons retenu des chiffres inférieurs aux chiffres réels ; de ce que nous avons notamment décompté en bloc tout le personnel ouvrier de l'Etat, alors qu'une partie de ce personnel répond, croyons-nous, à la définition du fonctionnaire ; enfin, de ce qu'au chapitre des fonctionnaires pensionnés, nous sommes restés, on s'en souvient, au-dessous de leur nombre véritable.

Nous ne serions nullement surpris d'apprendre que le total des personnes, émargeant au titre fonctionnaire ou ancien fonctionnaire sur les budgets de la métropole, se rapproche de onze cent mille. En ne retenant que le chiffre rond d'un million, nous pensons tabler sur un minimum qui sera difficilement contesté (1).

V

Trois résultats sont hors de doute, en tout cas.

Le premier est que le nombre des agents des établissements publics en activité de service, atteignait, au 1er jan-

(1) Fernand FAURE (*loc. cit.*), en ne calculant que l'ensemble des fonctionnaires civils, arrive, pour 1909, au chiffre de 757.678, plus 63.475 agents retraités. Mais il ne compte pas les agents des chemins de fer de l'Etat, et sa statistique laisse de côté les fonctionnaires et les retraités militaires. Son estimation se rapproche donc très sensiblement de la nôtre.

vier 1912, le chiffre minimum d'un million soixante-trois mille unités (1) ; et que le nombre des retraités de ces mêmes établissements dépassait, à la même date, le total de deux cent-quatre-vingt-sept mille parties prenantes (2).

Le second constat est que le nombre des fonctionnaires n'a cessé de s'accroître avec une grande rapidité (3).

La troisième observation, c'est qu'à l'heure actuelle le total des personnes émargeant au titre de fonctionnaires ou anciens fonctionnaires de tout ordre atteint et dépasse le million.

Un million de fonctionnaires, sur une population de de 39.601.509 habitants du territoire français (4), cela donne un fonctionnaire ou ancien fonctionnaire sur quarante habitants.

Si l'on compte les électeurs, la proportion est encore bien plus grande. Un million de fonctionnaires, sur 11,539.000 citoyens inscrits sur les listes électorales (5), cela fait un dixième des électeurs votants ; plus d'un cinquième des élec-

(1) *Suprà*, p. 34.

(2) *Suprà*, p. 36.

(3) Cf. *suprà*, p. 26 et 35.

(4) Chiffre du recensement du 5 mars 1911 ; cf. le rapport sur la statistique générale de la France, publié par le Ministère du Travail : *Journal Officiel*, 6 juin 1912, annexe 36, p. (503). La population de l'Algérie ne figure pas dans ce tableau. — Le dénombrement général de 1906 avait donné les chiffres suivants :

France :	Français	38.242.852
	Etrangers	1.009.414
	Total	39.252.267
Algérie :	Total	5.231.850

(5) Cf. *Tableau des élections à la Chambre des Députés pendant la 9e législature*, p. 73. Est comprise dans ce chiffre la population électorale de l'Algerie et des colonies, qui s'élève à 308.958 électeurs.

teurs représentés à la Chambre (1) ; un tiers enfin de ceux qui suffisent le plus souvent à former les majorités de gouvernement.

On voit que, si les fonctionnaires peuvent se plaindre, à certains égards, d'être dans la dépendance des pouvoirs élus, ceux-ci, en sens inverse, sont loin, avec le mode de scrutin actuel, de pouvoir se proclamer indépendants des fonctionnaires.

Les chiffres impressionnants que nous venons de citer sont nécessaires à retenir. Ils constituent la base indispensable de toute étude sur le statut.

Ils feront d'abord comprendre aux fonctionnaires eux-mêmes, pourquoi leurs vœux, en matière de traitements et de pensions, reçoivent plus lentement satisfaction en France, que dans les pays où le fonctionnarisme est plus limité.

Il est tout à fait injuste que les fonctionnaires comparent, comme l'ont fait récemment les instituteurs, leurs traitements à ceux de leurs collègues étrangers, sans se demander quelle est, dans les pays qu'ils citent, la proportion des fonctionnaires et celle du budget, par rapport au chiffre total de la population (2).

(1) On sait, en effet, que le scrutin majoritaire actuel produit ce résultat paradoxal, que la majorité des électeurs n'est pas représentée à la Chambre. En se reportant au tableau cité p. 41, n. 5, on verra que le total des suffrages donnés aux députés élus de la 9e législature est de 5.209.606 ; en sorte que 6.383.852 électeurs ne sont pas représentés. Comp. pour les législatures précédentes, le rapport Etienne Flandin sur les propositions tendant à l'établissement du scrutin de liste avec représentation proportionnelle : Chambre, 22 mars 1907, — 9e lég., n° 883, — p. 3. Il constate le même phénomène.

(2) Fernand Faure, en ne tenant compte que des fonctionnaires civils, constate que le coefficient de leur nombre, comparé au chiffre total de la population, est plus élevé en France

En ce qui concerne le public, la statistique des fonctionnaires lui montre à quel degré d'importance atteint le sujet que nous traitons : combien ce qui touche les fonctionnaires intéresse de familles ; quelle intensité de mouvement leurs demandes représentent dans l'opinion publique ; et combien de suffrages ils peuvent mettre au service de leur désir de réformes.

Enfin, au regard du gouvernement, le nombre des fonctionnaires est encore une question sur laquelle nous aurons à revenir, à propos des associations de fonctionnaires. On conçoit l'incertitude, l'anxiété même qu'éprouvent certains hommes d'Etat, quand il s'agit de laisser s'organiser méthodiquement et se discipliner en dehors du gouvernement de semblables foules. Quel sera leur contre-poids ? Quelles seront les organisations qui, dans le public, chez les contribuables, pourront répondre à ces coalitions d'une manière efficace, et soutenir le gouvernement contre de semblables poussées ?

A tous ces points de vue, la statistique, un peu aride, que nous venons de discuter, avait son utilité marquée, sa place indispensable au début de nos travaux.

VI

Le budget des fonctionnaires.

Le nombre des fonctionnaires en France, trouve, hélas ! un corollaire immédiat dans la modicité de leurs traitements,

que dans aucun pays d'Europe, la Belgique excepté. Le nombre des agents des services publics serait, pour 10.000 habitants, de 200 en Belgique, 176 en France, 126 en Allemagne, 113 aux Etats-Unis, 73 en Angleterre (cf. Fernand Faure, Op. *cit.*, p. 334).

et dans la difficulté qui se rencontre chaque fois qu'il s'agit de les augmenter.

Pourquoi le fonctionnaire français, supérieur en moyenne comme qualité à celui des autres pays, est-il un des moins bien payés et retraités ?

Cette question, tous les intéressés se la posent, et la posent à grands cris aux Pouvoirs publics. Nous sommes éclairés maintenant sur la réponse à faire. Le mal tient à ce que les fonctionnaires sont plus nombreux en France qu'ailleurs.

Un rapide coup d'œil nous montrera que les sommes inscrites au budget, pour rémunérer les fonctionnaires, ne viennent pas, comme on le dit souvent, des « gros » traitements, mais de l'accumulation des « petits », du nombre des fonctionnaires, en un mot.

Pour faire cette preuve, en ce qui concerne tout au moins les agents de l'Etat, nous ne devrions avoir qu'à prendre le tableau que l'article 152, alinéa 2, de la loi de finances du 8 avril 1910 a prescrit de publier tous les cinq ans. Ce relevé doit comprendre, d'après la loi, « pour les fonctionnaires, agents, sous-agents, employés et ouvriers de l'Etat rémunérés au mois, ainsi que pour le personnel officier et assimilé des armées de terre et de mer, les échelles ou les taux de traitements, remises et indemnités fixes de toutes natures, à l'exception des indemnités ayant le caractère d'un remboursement de frais ».

Mais le tableau dressé en exécution de cette loi (1), s'il nous indique le détail et l'échelle des traitements dans chaque service, se garde bien de nous dire combien chaque service compte d'agents, de quelle classe ou catégorie ils sont,

(1) On le trouvera annexé au *Journal Officiel* des 30 septembre et 11 octobre 1911.

et à quelle somme se chiffre l'ensemble de leurs traitements.

Il est assez curieux de constater que là où la loi demandait un relevé des fonctionnaires détaillé par service, l'Administration ne nous fournit que des états statistiques globaux (1) ; et qu'ici elle ne nous donne, au contraire, aucun moyen d'arriver à l'évaluation du total des traitements servis aux fonctionnaires (2).

Ce serait pourtant un renseignement, un moyen de contrôle dû au public et aux fonctionnaires eux-mêmes. Le public des contribuables et la masse des fonctionnaires continuent à ignorer ce que représentent, dans le budget, l'entretien de ces derniers, la moyenne annuelle de leurs traitements, et les améliorations réclamées et consenties chaque année.

Faute de renseignements officiels, d'absurdes légendes se sont créées. Dans le public des ouvriers et des agriculteurs, on suppose que le fonctionnaire est un homme qui s'enrichit à gros traitements, aux dépens de la collectivité.

En sens inverse, chez les fonctionnaires subalternes, on vit dans l'idée que toute la dépense vient des fonctionnaires supérieurs, que toutes les améliorations vont à eux, et que diminuer leur nombre ou les supprimer conduirait à d'importantes économies, et serait le moyen d'améliorer énormément la situation du petit fonctionnaire (3).

(1) Cf. *suprà*, p. 26.

(2) Cf. les critiques contenues dans le rapport de M. de Foville, inséré au *Journal Officiel* du 24 mai 1912, partie officielle, Ministère du Travail, p. 4725.

(3) Cet état d'esprit a même donné naissance à des propositions de loi « tendant à diminuer les gros traitements et à augmenter les petits » : cf. le projet de résolution de M. de Baudry d'Asson (Chambre, 22 juin 1906, 9e lég., n° 133) et la proposition de M. Antide Boyer (Chambre, 29 nov. 1906, 9e lég., n° 488).

VII

Or, ce sont — malheureusement — des légendes, qu'un rapide examen des données, même incomplètes, que nous possédons, suffit à détruire.

Prenons la catégorie la plus favorisée, l'aristocratie, peut-on dire, des fonctionnaires : celle des agents de l'Etat. Ici les budgets vont nous donner quelques approximations immédiates.

Le lecteur a déjà pu déduire du tableau concernant les pensions civiles que, si la somme à payer pour ces pensions s'est augmentée chaque année, le nombre des parties prenantes a cru parallèlement (1).

Les retraites se sont améliorées, sans doute, puisque la moyenne des pensions civiles accordées aux anciens fonctionnaires, qui était de 699 francs pour les pensions concédées en 1854, s'élève à 833 francs pour celles concédées durant l'année 1880, à 997 francs en 1900, et qu'elle atteint 1.153 francs pour les pensions concédées au cours de 1911 ; la moyenne s'élève même à 1.426 francs, si l'on ne tient pas compte des pensions de veuves et d'orphelins (2).

Mais l'augmentation du total résulte, pour la plus grosse part, de l'amélioration des petits traitements et de la multiplication de leur nombre.

La simple inspection des chiffres le démontre. Si nous

(1) Cf. *suprà*, p. 35.

(2) Cf. *Compte général des finances pour l'année 1911* (*suprà cit.*), pp. 198 et 204. La moyenne des pensions de veuves est de 503 francs, et celle des pensions d'orphelins de 359 francs : ce qui abaisse la moyenne générale.

prenons le chiffre total des pensions servies, en 1912, aux anciens fonctionnaires, soit 92 millions, ce budget paraît énorme ; mais quand on met en regard le nombre des parties prenantes, qui est de 70.000, on est forcé de reconnaître que ce nombre ne laisse pas de place sérieuse aux grosses retraites.

De fait, il résulte de chiffres fournis en 1906 à la Commission des pensions civiles que, sur 315.000 fonctionnaires alors appelés à bénéficier de la loi de 1853, il n'y en avait pas 5.000 dont la retraite fût supérieure à 2.500 francs ; pour 3.000 seulement, elle atteignait ou dépassait 3.000 francs (1).

Une constatation analogue peut être faite du côté des militaires : sur 31.000 officiers, il y a 330 généraux. On voit combien est petit le nombre des grosses retraites, qui suscitent tant d'envie dans la masse ; et ce que les supprimer représenterait comme amélioration pécuniaire pour la foule. Ce serait une goutte d'eau dans la mer (2) !

VIII

De la retraite des agents de l'Etat, passons à leurs traitements.

Les statistiques de la Dette Inscrite fournissent l'indication

(1) Cf. A. Lefas, *Rapport général fait au nom de la Commission des pensions civiles*, pp. 47 et ss., 62 et ss.

(2) Au 1er janvier 1912, le nombre des officiers généraux de l'armée de terre en retraite était de 62, contre 13.234 officiers retraités de tous grades ; dans l'armée de mer, il était de 15 amiraux seulement, contre 1.275 autres officiers (cf. *Compte général des finances pour l'année 1911*, *cit. suprà*).

du nombre et du traitement des fonctionnaires soumis à la loi de 1853 sur les pensions civiles :

Années (1er janvier)	Nombre des fonctionnaires versant la retenue	Montant des traitements soumis à retenue
1907	296.309	621.761 660
1908	299.770	640.121.900
1909	309.445	650.622.740
1910	309.332	664.822.980
1911	315.355	664.983.880 (1)
1912	324.408	—

(1) Evaluation provisoire.

De cette statistique nous tirons, d'abord, une nouvelle constatation de l'accroissement en nombre des fonctionnaires ; et tout aussitôt ce corollaire peu consolant : que cette somme importante de près de 665 millions, répartie entre plus de 315.000 fonctionnaires, donne une moyenne de 2.100 francs de traitement : pas davantage.

Cette moyenne est, il est vrai, un minimum, auquel s'ajoutent en fait des indemnités non soumises à retenues. Elle n'en fournit pas moins une base d'indication très nette, dans le sens de notre démonstration.

Ce calcul est corroboré par un autre exemple particulier, tiré du budget des chemins de fer de l'Etat. Les dépenses afférentes au personnel sont évaluées, en 1911, à 31.426.000 francs pour l'ancien réseau, à 114.385.900 francs pour le réseau racheté (1) ; soit un total de 145.811.900 francs à répartir entre 67.967 agents (2). La moyenne des traitements est encore ici de 2.100 francs.

(1) Cf. Rapport Perrissoud, *cit. suprà*, pp. 61 et 62.
(2) *Ib.*, p. 97.

Observons, en passant, que ces deux exemples comportent déjà une dépense sotale de 810.795.780 francs, qui ne représente que le traitement de 383.322 agents de l'Etat. Ajoutons-y 112.766.717 francs, payés à 115.347 parties prenantes, du chef des pensions civiles, et 167.945.335 francs, payés à 172.250 unités du chef des pensions militaires. Nous arrivons ainsi au total certain, *minimum*, de 1.091.507.832 francs, représentant le traitement proprement dit et la pension de 670.919 fonctionnaires ou anciens fonctionnaires.

Or, nous en avons compté un million, on se souvient. Dans ce million sont compris, sans doute, les fonctionnaires des communes et des départements, dont le traitement est moindre que celui des fonctionnaires d'Etat, dont nous venons de parler. Il n'en est pas moins certain que la quote-part de notre énorme budget de 5 milliards, affectée au paiement des fonctionnaires, dépasse le quart ; elle atteint peut-être le tiers, sinon davantage ; et l'on se demande si l'Administration ne recule pas devant la totalisation de ces traitements, quand elle semble éviter de fournir au public les moyens de faire cette opération lui-même.

Ceci, nous le redisons, c'est une déplorable erreur.

Le public, mis en présence de ces totaux, reconnaîtrait que la moyenne de traitement des fonctionnaires est minime.

Les fonctionnaires, de leur côté, reconnaîtraient que la France dépense, pour eux tous, plus qu'aucun autre pays, toutes proportions gardées (1) ; et que si, malgré cet effort considérable du pays, ils ont sujet de se plaindre, cela ne

(1) Une statistique, dont nous ne nous portons pas garant, mais qu'on trouve assez souvent reproduite par la presse, évalue le prix d'entretien des fonctionnaires à une moyenne, par habitant, de 6 francs aux Etats-Unis, de 10 francs en Angleterre, de 15 francs en Allemagne, de 25 francs en France. — Ce dernier

tient pas à ce qu'ils appellent les gros traitements, mais bien au nombre, à la masse des petits traitements, tout minimes qu'ils soient.

Ainsi les Trésoriers payeurs généraux ne figurent au budget que pour 1.000.000 de francs ; les agents diplomatiques pour 1.880.000 francs. Par contre, le personnel des agents des Postes représente une dépense annuelle de 77.000.000 francs ; le personnel des sous-agents, de 56.000.000 francs ; celui de l'Enseignement primaire en France, de 175.533.000 francs (il va prochainement dépasser 225.000.000). Il serait facile de multiplier ces exemples, pour démontrer que les charges budgétaires résultent, non pas des gros traitements, qui sont très peu nombreux, mais de la grande quantité des fonctionnaires rémunérés par de faibles traitements.

IX

Le nombre de ces petits traitements est tel, qu'il transforme la plus légère amélioration de traitement en un chiffre total formidable. D'où la lenteur et la rareté de ces améliorations, si justement demandées, et si impatiemment attendues par les intéressés.

En veut-on un exemple, pris sur le vif?

En 1904, le journal *Le Douanier*, dans son numéro du

chiffre est au-dessous de la vérité : 25 × 39.600.000 = 990.000.000 de francs ; or, nous venons de voir que le traitement des fonctionnaires de tout ordre dépasse beaucoup le milliard. — Sur *les Impôts comparés en France, en Allemagne et en Angleterre*, cf. Jules Roche, dans le *Petit annuaire des contribuables*, 3e année, 1913, pp. 1 à 20 (Paris, Rivière).

1er septembre, constatait avec regret que de 1899 à 1904, les crédits d'augmentation accordés aux 20.000 agents du service actif des douanes n'avaient atteint qu'un total d'environ 700.000 francs : « ce qui représente, en moyenne, 35 francs par agent et par an, soit un peu moins de *deux sous par jour* ».

Ainsi, pour accorder deux sous par jour d'augmentation à une classe de fonctionnaires, qui est l'une des moins nombreuses, l'Etat est obligé d'inscrire 700.000 francs par an de dépenses à son budget.

Tout récemment, pour accroître de 100 francs par an le traitement des instituteurs, on s'est aperçu qu'une somme annuelle de 12 millions de francs était nécessaire.

Multipliez ces exemples par toutes les classes de fonctionnaires civils et vous vous expliquerez pourquoi les budgets augmentent rapidement, et pourquoi néanmoins les petits fonctionnaires ne peuvent être satisfaits.

La même observation s'applique aux agents des départements. D'une pétition, adressée le 10 novembre 1912 aux membres du Parlement, par la Fédération des cantonniers et chefs cantonniers de France et des Colonies (1), nous extrayons les chiffres suivants.

De 1911 à 1912, les traitements des cantonniers ont été augmentés, dans 43 départements, soit la moitié de la France, d'une somme annuelle de 234.858 fr.. Or, la moyenne des augmentations obtenues à ce prix ressort à 5 fr. 60 par mois.

Dans un autre département, qui ne figure pas dans la liste

(1) Siège social : 7, avenue d'Orléans, Paris (XIVe). — *Adde* la discussion sur le traitement des cantonniers à la Chambre des députés, 1re séance du 21 décembre 1912 (*J. Officiel*, pp. 3409 et ss.).

précitée, en Ille-et-Vilaine, une dépense supplémentaire annuelle de 48.000 francs a été nécessaire, pour relever d'environ sept francs par mois le salaire des cantonniers, et leur assurer des traitements mensuels variant entre 57 fr. 50 et 68 francs. Deux années ont été nécessaires pour opérer cette modeste réforme.

Dans tous les budgets départementaux on pourra faire des constatations pareilles.

Si l'on additionnait la somme totale annuelle produite par le relèvement des traitements des employés de toutes les communes et des autres établissements publics, on verrait, si mesquins que ces relèvements paraissent aux intéressés, par quel total important ils finissent par s'établir chaque année.

X

Conclusions.

Le problème du traitement des fonctionnaires se pose donc, de nos jours encore, comme il se posait pour les « employés » de Balzac.

La proportion des fonctionnaires est excessive en France, par rapport au chiffre de la population. Il en résulte nécessairement que le fonctionnaire français est trop peu payé. Enoncer l'une de ces propositions, c'est implicitement ajouter l'autre. Elles sont comme la face et le revers du même système, évidemment défectueux.

Les opinions sont unanimes sur ce point. Comment, d'ailleurs, en serait-il autrement, devant les chiffres que nous avons cités ?

C'est M. Pierre Baudin, ancien ministre, qui déclare :

« L'Etat français a trop de fonctionnaires, qu'il ne rémunère pas assez largement. Peu de serviteurs, mais des serviteurs qui travaillent et qui soient bien payés : telle devrait être la règle de conduite de l'Etat moderne.

« Malheureusement, nous sommes loin de cet idéal. Nous entretenons une foule d'employés, qui produisent un travail insuffisant, et que nous payons fort mal. Nos ateliers publics, comme ceux de la marine, regorgent d'ouvriers recevant des salaires insuffisants et ayant en mains un outillage médiocre (1). »

C'est un autre ministre, M. Gauthier (de l'Aude), qui nous avertit, dans son dernier rapport au Sénat, que « l'effort exigé des contribuables touche à son extrême limite... Il faut endiguer la paperasserie administrative ; il faut renouveler l'esprit de nos administrations (2) ».

M. Bienvenu-Martin, ancien ministre lui aussi, est plus précis encore sur le mal auquel il faudrait remédier :

« Je reconnais qu'il faut combattre l'excès de fonctionnarisme dont nous souffrons et qui est doublement funeste en ce sens qu'il impose aux contribuables des charges inutiles et qu'il attire et absorbe des forces qui trouveraient dans les carrières privées un placement plus fécond.

« Il y a là un mal dont tout le monde se plaint, mais dont chacun en particulier est prêt d'ailleurs à profiter. Comment le guérir ? Une revision sévère des cadres de nos administrations produirait certes des résultats appréciables. Mais ce n'est pas l'unique remède. Une réforme de nos habitudes et

(1) Cf. Pierre Baudin, sénateur, *Embarras budgétaires*, journal *l'Action*, 20 janvier 1912. — Cpr. Clémenceau, *Le Grand Pan*, p. 442, et C. Colson, *Discipline et avancement des fonctionnaires*, pp. 637-638.

(2) Cf. Sénat, Rapport général Gauthier sur le budget de 1912, pp. 7 et 9.

de notre organisation administratives serait également efficace. Nous avons trop de formalités et trop de rouages. Nous nous enlisons dans la paperasserie. Les moindres affaires sont soumises à une instruction compliquée. Réduisez celle-ci au minimum indispensable, et en réduisant la besogne des bureaux, vous rendez possible la suppression d'un certain nombre d'emplois devenus sans objet.

« La plupart de nos organismes administratifs datent d'une époque où l'on ne connaissait ni les chemins de fer, ni le télégraphe. Ils ne sont plus en rapport avec les progrès de la science, avec l'état de la société moderne et son besoin de célérité dans l'expédition des affaires.

« D'autre part, nos populations, grâce au développement de l'instruction, sont plus aptes qu'autrefois à s'administrer elles-mêmes. Qu'on décharge le pouvoir central d'une foule d'attributions qui le surchargent pour le transférer aux assemblées locales. On a fait, ces dernières années, des pas heureux dans cette voie. Il faut aller plus avant.

« En d'autres termes, la vraie solution consiste à simplifier et à décentraliser (1) ».

XI

Nous acheminons-nous vers cette solution ? La réponse est douteuse.

Chaque jour, d'un côté, la paperasserie administrative augmente au lieu de diminuer : « Autrefois il suffisait à un magistrat municipal d'aller passer une heure à la mairie pour liquider toutes les affaires de sa commune et signer toutes

(1) Bienvenu-Martin, ancien ministre, sénateur, dans le journal *Le Bourguignon*.

les pièces. Aujourd'hui, même dans la plus petite localité, le maire doit passer une grande partie de la journée à examiner les pièces qui lui sont transmises par la préfecture, à préparer les documents à soumettre au conseil municipal, à vérifier les statistiques, à contrôler les demandes de pensions, à scruter les listes d'assistance, etc. Avant peu, les riches seuls pourront être maires..., il sera impossible à un électeur, obligé de travailler pour vivre, d'accepter l'écharpe municipale (1). »

Tous ces surcroits de besogne se traduisent par des augmentations de fonctions et de fonctionnaires dans les administrations locales et centrales. Assez souvent même, on crée de nouveaux postes sans se préoccuper de transformer les anciens, de les adapter au nouvel état de choses ; en sorte que l'on aboutit à des doubles emplois, et que le nombre des fonctionnaires va croissant plus vite encore que celui des fonctions à remplir.

Comme si la progression n'était pas assez rapide, chaque jour voit éclore de nouveaux projets, comportant une augmentation des fonctions publiques et du rôle de l'Etat. Ceux-ci veulent instituer de nouveaux monopoles. Ceux-là visent la transformation des carrières libérales, — notaires, médecins même (2), — en offices fonctionnarisés.

D'autres vont jusqu'à vouloir étendre le domaine de l'Etat à toutes les branches de l'activité humaine, et transformer tous les citoyens en fonctionnaires : sans réfléchir que lorsque

(1) Emmanuel Brousse, député des Pyrénées-Orientales : *Bulletin de l'Association Nationale Républicaine*, 17 mai 1911 (23e année, n° 1471). *Adde*, du même, un article « *Cadres à briser* », dans le journal *La petite Gironde*, 1er août 1912.

(2) Cf. Dr Toulouse, *Etudes sociales : les médecins*, dans *Le Journal*, 22 mars 1904.

l'Etat sera tout, il ne sera plus rien (1), et qu'il n'y aura plus de fonctionnaires le jour où tous les citoyens répondront à ce vocable.

XII

En sens inverse, des velléités se sont révélées, dans certaines administrations publiques, de réduire le nombre de leurs employés. L'administration des Finances, celle des Ponts et Chaussées en ont déjà donné l'exemple, et ont amélioré la situation de leur personnel avec les économies ainsi réalisées.

Les résultats ont été sensibles. En 1883, il y avait plus de 4.000 sous-ingénieurs des Ponts et Chaussées ; il n'y en a plus que 2.092 en 1910 ; leur traitement moyen est passé de 2.250 à 3.250 francs. Dans le même espace de temps, les commis des Ponts et Chaussées et des Mines sont descendus de 2.000 à 1.612 comme nombre et leur traitement moyen s'élève par degrés successifs de 1.050 à 2.000 francs. Les cantonniers des routes nationales, 11.618 en 1880, ne sont plus que 8.627 en 1908 ; mais leur salaire moyen annuel est passé de 676 francs à 891 francs ; c'est-à-dire que, leur nombre diminuant de 25 0/0, le salaire s'est élevé de 32 0/0 ; et cependant la totalité de ces salaires, qui atteignait 7.863.314 francs en 1880, n'est que de 7.692.508 francs en 1908. Le budget de l'Etat et le budget des fonctionnaires ont donc bénéficié tous les deux de la réduction en nombre de ceux-ci (2).

(1) Cf. notre Introduction.

(2) Cf. Rapport Jean Morel sur le budget du Ministère des Travaux Publics, Chambre, 12 juillet 1910, — 10e lég., n° 379, — pp. 67 et 68.

La réforme administrative. dont il est question depuis si longtemps, jointe à une décentralisation, permettrait d'entrer plus hardiment dans cette voie.

Il est douteux cependant que l'initiative d'une réforme sérieuse vienne du législateur ou du gouvernement. Ce dernier s'est appuyé jusqu'ici sur les fonctionnaires. Royauté, Empire ou République ont pris à tâche de « multiplier les emplois au lieu de les réduire (1) ». Tous ont pensé, de la réduction de leur nombre, que « fût-ce un plan d'homme de génie, un roi de France se ferait détrôner en voulant l'exécuter. On soumet une aristocratie féodale en abattant quelques têtes, mais on ne soumet pas une hydre à mille pattes. Non, l'on n'écrase pas les petits, ils sont trop plats sous le pied... On remue les intérêts, et l'on ne remue pas les hommes ; ils crient trop, tandis que les écus sont muets (2) ».

XIII

La réforme ne peut donc venir que de l'opinion publique, et des fonctionnaires eux-mêmes.

Cette réforme nécessitera une campagne longue et persévérante, car la simplification des rouages administratifs, la réduction du nombre des fonctionnaires se heurteront toujours à certains intérêts particuliers. La loi du moindre effort pousse naturellement les citoyens vers les carrières publiques, exemptes de certains risques.

L'éveil des citoyens à la vie publique semble les y convier. Il n'est pas jusqu'au tempérament français, volontiers admi-

(1) Balzac, *Les Employés*, p. 295.
(2) *Ib.*, p. 296.

nistrateur ; jusqu'au développement de l'instruction, qui s'est accompagné d'un regrettable mépris pour l'éducation et le travail manuels (1) ; enfin jusqu'à la crise des affaires industrielles et commerciales, qui n'aient encouragé cette tendance. Elle a trouvé aide et appui chez les fonctionnaires eux-mêmes, tout accroissement de leur nombre comportant une augmentation de cadres, et par suite un avancement pour ceux qui sont en place. Certains rachats de concessions, certaines augmentations de services publics n'ont pas d'autre explication.

Mais il n'est pas difficile de montrer que ces appétits individuels sont contraires aux intérêts du public et de la masse des fonctionnaires.

L'individu, qui s'est faufilé avec bonheur dans un service administratif, s'aperçoit, quand il devient père de famille, que sa situation est insuffisante, et que, si elle pare à certains risques, elle ne comporte pas d'amélioration proportionnelle à l'effort donné chaque jour. Il gémit, il se dégoûte, il se révolte : trop tard, puisqu'en augmentant le nombre des employés de l'Etat, il a mis lui-même obstacle à l'accroissement de leur bien-être. Il en est de même pour la plupart des chefs, qui avaient espéré de gros avancements : l'augmentation de leur nombre rend plus faible la proportion de ceux qui peuvent arriver aux situations principales.

Les arguments ne manquent donc pas, contre les entraînements que nous signalons ; et ils sont faciles à faire comprendre à une collectivité de fonctionnaires.

(1) Nous avons avancé, dans l'Introduction, que notre siècle pourrait emprunter au Moyen Age plus d'une utile leçon. La tendance sociale était, à cette époque, d'accorder au travail manuel une considération bien supérieure à celle que les éducateurs lui témoignent aujourd'hui.

Ce sont les moyens de s'adresser à cette collectivité de façon à la toucher réellement, qui ont fait défaut jusqu'ici.

Nous avons dit pourquoi le gouvernement et le Parlement sont mal placés à cet égard. Leurs objurgations risqueraient d'ailleurs d'être accueillies avec scepticisme ou défiance, peut-être même d'éveiller un mécontentement, au lieu de calmer les esprits.

Aussi l'Etat a-t-il jusqu'ici cédé lentement à la poussée irrésistible.

Une autre organisation des fonctionnaires, permettant de faire appel à leur intérêt collectif, protégerait-elle mieux l'Etat contre le déchaînement des intérêts particuliers ? C'est ce que soutiennent les promoteurs des associations des fonctionnaires. C'est même un des arguments les plus forts qu'on puisse faire valoir en faveur de ces groupements (1).

Du côté du public, la campagne sera plus facile. Elle est depuis longtemps entamée par la presse (2). Elle commence même à porter des fruits parmi les jeunes générations. Le nombre des candidats fonctionnaires a baissé au point de faire jeter à un grand nombre d'administrations un véritable cri d'alarme (3). Elles se demandent avec angoisse comment

(1) Cf. *infrà*, ch. v.

(2) Cf. Emile Hinzelin, *Le tableau des fonctionnaires civils*, dans *Le Petit Journal*, n° du 17 juin 1909.

(3) Cf. *Compte-rendu du 1er Congrès* (3 mars 1912) *de l'Union des associations professionnelles du personnel civil des administrations centrales*, p. 16 : « A l'administration centrale de l'Instruction publique, il y avait, en 1899, une quarantaine de candidats pour quatre places offertes ; en 1911, on offre 6 places, mais il n'y a plus que 22 candidats à s'offrir. Aux Colonies, pour 2 places de rédacteur stagiaire offertes en 1897, 23 candidats venaient concourir : en 1909, le nombre des places mises au concours s'élève à 6 ; celui des candidats tombe à 17. Aux Finances, en février 1912, on a dû recevoir 1 candidat sur 2 :

elles se recruteront dans l'avenir. Il n'y a qu'une réponse à leur faire : en diminuant le nombre de leurs emplois, et en augmentant les traitements.

De plus en plus, en effet, certains avantages, qui jadis attiraient les hommes aux emplois de l'État, perdent de leur faveur : telle la valeur attachée jadis aux attributs purement honorifiques, rang, titre ou décoration ; telle aussi la question de retraite, puisque la pratique de l'assurance contre la vieillesse est générale maintenant, et accessible à tout individu.

Rappelons d'ailleurs ce que nous avons dit du rôle de l'Etat. Ce rôle ne nous semble pas destiné à s'accroître sans cesse. Les collectivités professionnelles et autres, d'une part, le développement des droits de l'individu, d'autre part, nous semblent devoir limiter le rôle de l'Etat, et le décharger d'un certain nombre de missions, qu'en attendant mieux il exerçait jusqu'à ce jour (1).

En résumé, le public a moins sujet qu'autrefois de se passionner pour les emplois de fonctionnaires. Les besoins publics sont loin d'exiger la multiplication indéfinie de ces emplois dans l'avenir. L'intérêt général des fonctionnaires est que le nombre des titulaires de fonctions publiques soit réduit. Un courant d'idées se dessine nettement en ce sens.

Vienne un mode de scrutin qui, laissant moins de place aux intérêts individuels, permette davantage à ce courant d'idées

16 stagiaires ont été admis pour 33 candidats présentés. Aux Travaux Publics on ne peut même plus aller jusque-là : pour 6 places offertes à l'administration centrale en 1910, il s'est bien présenté en effet 11 candidats, mais on n'a pu en recevoir que 2. Au mois de novembre 1911, en revanche, on a pu trouver les 6 stagiaires qu'on avait demandés ; mais le nombre des candidats était de 8. »

(1) Cf. notre Introduction.

de se manifester ; il serait possible alors que l'opinion publique, alliée à l'intérêt bien compris de l'ensemble des fonctionnaires, triomphe des obstacles qui ont fait reculer jusqu'ici, sur une pente dangereuse, tous les gouvernements successifs, et les Parlements avec eux.

CHAPITRE III

CHAPITRE DES ABUS DU GOUVERNEMENT

Le favoritisme. — Les notes. — La discipline. — Conclusions.

La question des traitements n'est pas la seule qui ralentit le zèle des fonctionnaires, et qui s'oppose à leur bon recrutement. D'autres plaintes, non moins vives, sont formulées contre le régime qu'on leur impose en matière de nominations, d'avancement, de notes, de sanctions disciplinaires.

Examinons tous ces griefs.

I

Le favoritisme.

Les gouvernements personnels ont toujours encouru le reproche de favoritisme, de la part de leurs fonctionnaires. Il n'en peut être autrement. Seuls y ont mis fin ceux de ces gouvernements, qui ont su limiter leur arbitraire, en accordant des garanties, en octroyant un statut à leurs fonctionnaires (1).

(1) Cf. *infrà*, IIe partie, ch. III.

L'abolition du pouvoir personnel et l'avènement, en France, du régime démocratique ont d'abord été présentés comme devant mettre fin d'eux-mêmes aux pratiques, dont les fonctionnaires s'étaient plaints sous les précédents régimes.

Fort de cette conviction, M. Marcou n'hésitait pas, en 1880, à proposer à la Chambre le rejet de tout projet de statut législatif.

« Sous le régime censitaire, dit-il, alors qu'il suffisait de 200 ou de 150 électeurs pour élire un député, il s'était établi tacitement un contrat simoniaque entre les députés satisfaits et les ministres. Les emplois et les faveurs servaient de petite monnaie pour solder les comptes respectifs entre les électeurs, les députés et le gouvernement. « Passe-moi la rhubarbe, je te passerai le séné », telle était la recette à l'aide de laquelle on se créait des bourgs pourris et on obtenait une majorité gouvernementale...

« La République répudie ce legs du passé.

« Avec le suffrage universel honnêtement pratiqué, tout change. On ne peut corrompre et acheter des millions d'électeurs...

« Le gouvernement a recouvré l'indépendance de sa conscience... La liberté dans une démocratie est sa propre garantie (1) ».

L'événement, hélas ! n'a pas justifié le robuste optimisme de M. Marcou. Les hommes sont restés les hommes, et les faits sont venus s'ajouter aux faits pour le démontrer.

Sans doute, le régime parlementaire permet, plus facile-

(1) Rapport sommaire par M. Marcou sur la proposition de loi Marcel Barthe, ayant pour objet les conditions d'admission et d'avancement dans les fonctions publiques ; Chambre, 24 janvier 1880, — 2e lég., n° 2.223, — pp. 5, 6 (*Journal Officiel*, Annexes, 1880, p. 1851).

ment que tout autre, de contrôler et de signaler les abus qui se produisent. Toute la suite de ce travail nous le montrera (1).

Mais il ne suffit pas, à lui seul et en l'absence de lois, à en prévenir le retour.

Il faut même convenir que certains abus du gouvernement ont reçu un développement nouveau, des pratiques parlementaires. Nous voulons parler de ceux qui revêtent un caractère politique, et que nous étudierons avec la question des notes politiques et secrètes.

II

Le 8 mai 1907, M. Steeg, au cours d'une interpellation sur le droit syndical des fonctionnaires, exposait une partie des abus, contre lesquels ceux-ci réclament.

« La plupart des hauts emplois de l'administration, en tout cas ceux qui fatiguent le moins et rapportent le plus, ne sont donnés, aujourd'hui comme hier, ni aux fonctionnaires les plus anciens, — ce qui n'est qu'un demi-mal —, ni, ce qui est plus grave, à ceux qui ont fait preuve d'intelligence, d'activité et de compétence dans leurs carrières. Ils reviennent à de jeunes attachés qui, après avoir fait le gracieux ornement de l'antichambre ministérielle, vont occuper les meilleurs postes (2). »

La suite du discours était bourrée d'exemples empruntés à toutes les administrations : Intérieur et Préfectures, Finances, Conseil d'Etat, Cour des Comptes, Justice, Colonies, Affaires

(1) Cf., outre le présent chapitre, la deuxième partie du livre tout entière.

(2) Chambre, 8 mai 1907 : *Ann.*, S. O., 1907, p. 32.

Etrangères, Beaux-Arts ; l'Instruction Publique même y figurait, malgré le régime statutaire de son personnel (1). Ces exemples ont été repris et précisés à maintes reprises, par les partisans du statut des fonctionnaires ; et notamment dans une petite brochure (2) dont nous extrayons, à titre d'exemples, les deux cas notables qui suivent :

— « X..., avocat, candidat ayant échoué au Concours de l'Auditorat de la Cour des Comptes. »

Chef du secrétariat particulier du Ministre des Finances.

« Nommé à 26 ans conseiller référendaire de 2e classe à la Cour des Comptes, « avec dix ans d'avance sur celui qui avait été reçu premier au concours où lui-même était refusé ».

« La protestation de M. Steeg a eu pour conséquence la démission de ce fonctionnaire. Mais il a été nommé consul de Ire classe sans concours. Traitement : 25.000 francs (3). »

— Y..., employé aux tabacs, sous-chef au cabinet du Ministre de l'Intérieur.

« Nommé rédacteur au ministère de l'Intérieur... Neuf jours après, il fut nommé inspecteur de l'Assistance Publique ; vingt-cinq jours après, il fut nommé sous-chef de Bureau. Dans un mois, il avait fait le chemin de huit à dix années ».

Cette nomination fut cassée par le Conseil d'Etat.

« La nomination cassée assurait à ce fonctionnaire un traitement de 5.000 francs. Après cassation, il fut nommé percepteur : traitement 15.000 francs (4). »

Le discours de M. Steeg et la brochure en question con-

(1) Chambre des députés, *Ann.* S. O., 1907, pp. 33 et ss.

(2) L'*Œuvre*, 4e année, n° 9 (sept. 1907), 29e brochure : *Le livre d'or des fils à papa* (3e liste). — Nous avons supprimé de nos citations les noms propres.

(3) L'*Œuvre*, *op. cit.*, p. 13.

(4) L'*Œuvre*, *op. cit.*, p. 6.

tiennent nombre d'autres exemples. Bornons-nous à ceux-ci. Ils suffisent à faire comprendre l'amertume des fonctionnaires, l'âpreté de leurs revendications, l'insistance avec laquelle ils demandent que leur avancement repose sur des garanties légales.

Peu importe que ces abus ne se soient produits, en fait, qu'à l'état d'exceptions. Il en est ainsi, nous le croyons très fermement. Dans l'administration française, les abus ne sont pas la règle. Ils sont plutôt rares. Mais cette constatation ne peut suffire à rendre le calme aux fonctionnaires.

Ce qui fait leur anxiété, ce n'est pas le nombre des abus : c'est la possibilité qu'ils ont de se produire. Cette possibilité crée un danger éventuel pour tout fonctionnaire. Chacun d'eux se dit qu'il suffira, pour lui faire perdre le fruit de toute une vie de labeur, qu'un rival heureux coupe au court, et vienne ainsi se poster en travers de la route.

Ainsi se perpétue, chez tous les titulaires d'emplois publics, une agitation qui n'est pas fictive, un état d'esprit qu'il importe de modifier.

Le premier Congrès de l'Union du personnel civil des administrations centrales l'exprime en ces termes :

« Le favoritisme et la clientèle attaquent l'administration centrale régulière de tous les côtés à la fois : en bas les auxiliaires, nommés à la faveur, sans aucune espèce de titre, qui peu à peu supplantent dans les postes d'expéditionnaires, que la loi militaire leur réserve formellement, les anciens sous-officiers rengagés comptant quinze ans de services, parfois plusieurs campagnes, et décorés de la médaille militaire ; en haut, ce sont les cabinets des ministres, également recrutés à la faveur, qui s'efforcent d'enlever, suivant que les circonstances leur sont plus ou moins favorables, les postes supérieurs de la hiérarchie centrale ; sur les côtés, ce sont les

fonctionnaires des services extérieurs qui essayent de s'introduire et de s'incruster, par faveur, sous les prétextes les plus divers, d'abord à titre consultant, puis à titre détaché, enfin à titre permanent. — Depuis quelque temps même, la clientèle a inventé un levier tout à fait admirable pour désarticuler complètement les ministères : il s'agit de faire, entre les fonctionnaires extérieurs et les fonctionnaires centraux, un échange qui aboutirait rapidement à une expropriation pure et simple de ces derniers (1). »

Rappelons-nous bien que, de tout temps et sous tous les régimes, le favoritisme a été la bête noire des fonctionnaires. S'ils le dénoncent journellement, si même ils se l'exagèrent, si c'est une perpétuelle obsession pour eux, la chose se comprend.

Le propre de leur carrière, qu'on y réfléchisse, est de ne pas récolter directement le fruit de leurs efforts. Un autre, — l'Etat —, recueille ces fruits, et leur en dispense quelque parcelle par l'entremise des gouvernants. Ce manque de concordance directe entre l'effort produit et le résultat obtenu fait le tourment de l'existence du fonctionnaire. C'est un sacrifice très réel imposé à cette existence : un côté d'idéal et de dévouement qu'on aurait tort de méconnaître.

Quand on s'en est rendu compte, on comprend la haine du fonctionnaire pour le favoritisme, pour l'acte par lequel un homme cueille le fruit des efforts d'un autre plus méritant.

Des actes ministériels, arrêtés ou décrets, ont essayé d'édicter des règles, concernant les nominations et l'avancement. Le discours de M. Steeg montre que ces règles ne sont pas observées. Des nominations sont faites en dépit du règlement : parfois même à l'encontre de plusieurs règlements (2).

(1) Compte rendu, *cit. suprà*, p. 15.

(2) « Une nomination du mois de novembre 1905 appelle au

Le motif en est facile à comprendre : ce qu'un ministre a fait, un autre ministre peut toujours le défaire, ou passer outre.

Quand la nomination est faite en violation du règlement, le Conseil d'Etat peut l'annuler. Mais l'intéressé cherche ensuite à rebondir sur un autre poste moins bien défendu. La seconde nomination qu'il obtient est quelquefois plus avantageuse que la première (1), et le scandale s'aggrave d'autant.

Mais le ministre a un moyen fort simple de rendre la nomination inattaquable : c'est de changer le règlement qui le gêne.

« Dans le *Journal Officiel* du 7 juin 1906, et à la même page... on trouve deux décrets : l'un qui modifie les conditions de nomination des inspecteurs généraux des services administratifs, l'autre qui nomme un inspecteur..., qui, je le crois volontiers, est un homme extrêmement distingué, mais qui ne remplissait pas auparavant les conditions voulues pour être nommé. »

Mieux encore : « Sous un ministère précédent, au Ministère des Colonies, un règlement a été suspendu pendant un mois ; on l'a aboli ; on en a fait un autre, qui a permis de nommer le candidat que l'on voulait placer ; puis, une fois que ce candidat a été placé, on a repris l'ancien règlement. Et ainsi, on a nommé secrétaire général des colonies un jeune homme de moins de 30 ans (2). »

poste de vice-consul de 1re classe un jeune homme qui avait à ce moment-là 24 ans. Nomination doublement irrégulière, puisque le fonctionnaire n'avait pas l'âge voulu, et puisqu'il n'avait pas en outre accompli dans la 2e classe le stage réglementaire de 3 années » (Steeg, *loc. cit.*, p. 33).

(1) Cf. *suprà*, p. 65.

(2) Steeg, *loc. cit.*, pp. 35 et 36.

III

Le mal ainsi dénoncé appelle un remède ; et ce remède ne peut se trouver que dans une loi. Vainement M. Steeg avait-il flétri les abus que nous stigmatisons. Vainement avait-on promis de les réformer. Quatre ans après, M. Bouisson pouvait dire, à la même tribune :

« Rien n'est changé aujourd'hui à ces pratiques et les mêmes abus se sont renouvelés depuis le discours prononcé par M. Steeg en 1907.

« Des chefs de bureau qui avaient 9.000 francs ont été nommés percepteurs à Bordeaux à 22.000 francs ; un rédacteur à 2.000 francs, nommé receveur particulier à Montargis à 12.700 francs ;... Un sous-chef à 5.000 francs, attaché depuis cinq mois seulement, à une recette particulière à 11.000 francs....

« Un instituteur, qui ne comptait aucun service dans l'administration des Finances, est resté trois mois attaché à un cabinet de ministre et on l'a nommé percepteur avec 5.200 francs de traitement.

« Un autre attaché de cabinet vient d'être nommé conseiller de préfecture avec 10.000 francs de traitement ; un autre, administrateur des Gobelins ; un autre, consul à Andrinople...

« Un maître d'études, chef adjoint de cabinet, a été nommé administrateur d'un musée d'ethnographie avec 8.000 francs par an, alors que, — notez ceci —, le directeur n'a que 2.500 francs.

« Jusqu'à ce jour, aucun employé de la préfecture de police ne pouvait être nommé percepteur. Mais on voulait précisé-

ment nommer percepteur un employé de cette administration. Comment s'y est-on pris ? C'est bien simple : on a fait signer un décret par lequel le ministre des Finances autorisait les employés de cette administration à faire valoir leurs services rendus à la préfecture de police pour devenir titulaires d'une perception...

« Le Conseil de préfecture (de la Seine) se compose de neuf conseillers. Savez-vous combien il y a, sur ce nombre, d'anciens attachés de cabinet ou de directeurs ? Il y en a huit.

« Il y a quatre commissaires du gouvernement. Trois sont d'anciens attachés ou directeurs de cabinet...

« Plus de la moitié des percepteurs de la Seine sont d'anciens directeurs, sous-directeurs ou attachés de cabinet. J'ajoute qu'ils continuent à cumuler leurs fonctions (1). »

Que peut-on ajouter à ce réquisitoire écrasant ? Entre ce discours et celui où M. Steeg signalait déjà les doléances des fonctionnaires, quatre ans s'étaient écoulés, et l'on s'en tenait au même point : les derniers mots du roman de Balzac, écrit en 1830, restaient d'actualité en 1911 ! Comprenons que la coupe ait débordé ; que les fonctionnaires se soient ligués ; qu'ils ne se tiennent même pas pour satisfaits des fragments de lois que le Parlement a votés, sur le champ, contre les « testaments ministériels ».

Car le Parlement est entré déjà dans la voie du statut législatif, seul remède à tous ces abus. Il l'a fait pour une partie du personnel de la Cour des Comptes (2), et de celui du Conseil d'Etat (3). Il a pris quelques

(1) Cf. Chambre des députés, 1re séance, 12 avril 1912, *Ann.*, S. O., 1912, p. 2508.

(2) Cf. loi de finances du 26 décembre 1908, art. 40.

(3) Cf. lois de finances du 8 avril 1910, art. 96, 97, et du

dispositions relatives aux changements de cabinets ministériels (1).

Mais ces dispositions ont été qualifiées par leurs auteurs même de fragmentaires et d'incomplètes (2). Elles sont une pierre d'attente. Elles appellent une réforme législative générale. Elles sont la démonstration, faite sur deux ou trois points particuliers, de la nécessité de sanctions plus étendues s'imposant avec le caractère impératif d'une loi.

Hier encore, à la tribune, de nouveaux faits étaient apportés : règlements édictés par un ministre, détruits par le ministre suivant, et la récidive des passe-droits ci-dessus mentionnés : depuis le « fils de parlementaire... à 24 ans, secrétaire général de troisième classe... à 25 ans, sous-préfet de deuxième classe », jusqu'à l'attaché « à 27 ans, chef adjoint du cabinet du président du Conseil... préfet à moins de 30 ans (3) ! »

Il faut conclure, avec M. Steeg, que « ces procédés ne profitent pas seulement à quelques privilégiés : ils nuisent au plus grand nombre des employés publics et compromettent gravement le bon fonctionnement des services de l'Etat (4) ».

Il faut conclure encore, et surtout, qu'une loi seule y peut mettre fin ; et que cette loi s'impose.

13 juillet 1911, art. 90, 91 ; et nos interventions personnelles à la Chambre des députés, 1re séance du 20 décembre 1909 (Chambre, *Ann.*, S. E., 1909, p. 1638), et 1re séance du 12 avril 1911, (Chambre, *Ann.*, S. O. 1911, p. 2504).

(1) Cf. Loi de finances du 13 juillet 1911, art. 141, 142, 143, 145, 146.

(2) Cf. Louis Rolland, *La réaction contre les abus du favoritisme* (*Rev. droit public*, sept. 1911, pp. 571 et ss.).

(3) Cf. le discours de M. Leroy-Beaulieu à la Chambre des députés, 1re séance, 26 novembre 1912, *J. Officiel*, p. 2788.

(4) Paroles de M. Steeg, citées par M. Leroy-Beaulieu, *ib.*

Elle s'impose pour le personnel des agents de l'Etat. Elle est tout aussi justifiée pour le personnel des autres établissements publics, colonies, départements, communes, etc., qui n'est point à l'abri d'abus semblables.

Le 16 juin 1909, le Conseil municipal de la ville de Nantes, présidé par M. Guist'hau, appelait, par un vœu fortement motivé, l'attention des pouvoirs publics sur la situation instable et pénible des petits fonctionnaires municipaux :

« A quel malaise social ne serions-nous pas exposés, si nous arrivions à avoir, en si petit nombre que vous voudrez, des fonctionnaires sans conscience, contraints, suivant les circonstances, à se plier aux fluctuations électorales et à changer d'opinion tous les quatre ans ; ou bien des employés victimes de leurs opinions, obligés de sacrifier leur gagne-pain et de se laisser jeter sur le pavé par un maître qui saurait n'avoir rien à attendre d'eux pour le service de ses intérêts personnels (1) »

IV

Les notes.

Avec ce vœu de Nantes, nous arrivons à l'examen de la question la plus délicate : celle des abus qui tiennent au fonctionnement même du régime démocratique.

Ç'a toujours été la tendance des gouvernants que de considérer les fonctionnaires comme des hommes à eux, des représentants, qui doivent en tout point correspondre à leur pensée. C'est une conception d'ailleurs assez logique en soi,

(1) Vœu du conseil municipal de Nantes, adopté à l'unanimité : séance du 16 juin 1909, présidée par M. Guist'hau, maire, p. 5.

puisque les fonctionnaires, d'une part, sont les agents de l'Etat ; et puisque l'Etat, d'autre part, est représenté en acte par le gouvernement.

Mais cette conception, théoriquement possible à réaliser lorsque l'Etat n'est représenté que par un homme, se heurte à des difficultés particulières dans une démocratie, où l'Etat n'est pas distinct de l'ensemble des citoyens.

Déjà l'introduction du régime parlementaire complique, au sein des monarchies, la situation. L'Angleterre en a fait l'expérience : elle aussi, a dû réagir contre les abus du *Patronage-system* (1). Notre régime de 1830 fut dans le même cas. Seulement il ne sut pas remédier à la situation, et il fut emporté (2).

Le problème se présente comme plus complexe encore dans une République. Rien d'étonnant à ceci : les organismes les plus perfectionnés étant, par définition, les plus complexes.

Sous un prince, les ministères, les « gouvernements », au sens parlementaire de ce mot, qui se succèdent, peuvent être considérés comme des changements d'humeur plutôt que de principes. Le prince n'en étant pas affecté, son représentant, le fonctionnaire, peut ne l'être pas beaucoup plus.

En République, au contraire, le gouvernement parlementaire représente à lui seul tout l'Etat. Sans doute, ce dernier reste en dehors et au-dessus des changements de ministres. Mais on peut dire, en France, qu'à chaque ministère l'Etat change de mains, étant donné surtout le rôle effacé auquel la présidence de la République a été amenée du fait de ses titulaires successifs.

(1) Cf. *infrà*, IIe partie, ch. III.
(2) Cf. l'Introduction, et *infrà*, IIe partie, ch. I.

Un simple changement de ministère peut donc engendrer une révolution administrative ; et c'est toute la stabilité des fonctionnaires qui se trouve remise en question.

Avec la permanence, c'est la hiérarchie, c'est tout ce qui définit le fonctionnaire qui est en jeu.

Comprend-on maintenant le caractère aigu de la crise du fonctionnarisme ?

Avions-nous raison de mettre en avant sa liaison profonde avec toutes les évolutions de l'idée d'Etat ?

V

La permanence et la hiérarchie étaient autrefois la règle, dans tout le personnel de l'Etat français, du haut en bas.

Aujourd'hui, une révolution s'est faite. Les fonctions publiques ne sont plus déléguées par un souverain dynastique. A la base de toutes les délégations de puissance publique, se trouve le suffrage des citoyens.

Une partie des hommes investis de fonctions publiques, le sont ainsi par voie d'élection ; et ceux-ci ne connaissent ni permanence, ni hiérarchie proprement dite dans leurs fonctions. Ils n'ont rien de professionnel, ni de technique. Par tous ces points ils diffèrent de l'organisation traditionnelle des fonctionnaires proprement dits.

Il y a donc heurt, dissonance entre ces deux conceptions : celle du fonctionnaire traditionnel, celle de l'élu chargé d'un mandat public.

Or, il se trouve que les nouveaux venus, les élus sont les maîtres. C'est par leurs mains que passe toute délégation de puissance publique ; car c'est à eux que l'élection a confié cette puissance. Suprématie leur est donnée sur les fonctionnaires

de carrière. Un peu de réflexion montre que ceux-ci, loin d'être protégés par cette suprématie, comme le supposait M. Marcou (1), allaient fatalement avoir à en souffrir.

Où s'arrêtera, d'abord, la liste des fonctions électives? Question de circonstances. Nul critère à ce sujet, en dehors des lois.

Nous avons vu, en 1884, les maires et adjoints, autrefois nommés par le chef de l'Etat, appelés à grossir le nombre des fonctions électives. Il fut un instant question d'y ajouter les juges. Cela se voit dans certains Etats d'Amérique. La première Révolution française avait même été plus loin : non seulement les juges, mais les instituteurs, les officiers, les directoires de district et de département avaient été recrutés à l'élection.

Nulle digue certaine, par conséquent, à opposer par les fonctionnaires professionnels à la marée montante des fonctions électives. C'est une première menace pour eux.

Ce n'est pas la seule.

Supposons que les élus reconnaissent l'utilité de maintenir un certain nombre d'emplois professionnels dans les administrations publiques : comment vont-ils se comporter envers les titulaires de ces emplois?

Eux, les élus du jour, comprendront-ils, respecteront-ils chez les professionnels le principe de la permanence des fonctions, sans lequel, à vrai dire, il n'y a pas de profession administrative possible?

Comment interpréteront-ils le principe de la hiérarchie? Si la pensée du fonctionnaire doit correspondre à tout instant à celle du ministre, son chef hiérarchique, il faudra que le fonctionnaire change de pensée à chaque ministère ; ou

(1) Cf. *suprà*, p. 63.

bien que le personnel administratif soit renouvelé par chaque gouvernement.

En Amérique, où l'on ne répugne pas aux solutions extrêmes, ce dernier parti avait été adopté. Dans la démocratie nord-américaine, chaque gouvernement amenait avec lui ses hommes, que chaque reflux d'élections emmenait. La fonction publique avait cessé d'être une carrière, pour devenir une mission temporaire, concordant avec celle des élus.

La seule garantie d'indépendance que cette conception permît de donner aux fonctionnaires était d'ériger leur emploi en fonction élective : ils ne relevaient plus alors que du suffrage de leurs concitoyens.

Mais ce n'était là qu'une garantie bien relative, comme les résultats l'ont montré. Le *Spoils-system* a régné soixante ans aux Etats-Unis (1). On a pu juger l'arbre à ses fruits. D'une enquête ordonnée par le Congrès en 1866, il ressort, non seulement que la majorité des emplois publics était alors occupée par des incapables, mais « qu'il y avait tant de voleurs dans les services publics, que l'honnêteté était l'exception (2) ».

Instruits par l'expérience, les Etats-Unis sont revenus, avec la loi Pendleton, à la conception du fonctionnarisme professionnel. Ils ont doté de garanties et d'un statut l'entrée dans les carrières administratives.

En France, nous sommes allés moins loin que les Etats-Unis dans la voie des essais. Le fonctionnarisme n'a pas encore cessé d'être une carrière. Faut-il faire honneur de ceci au sentiment de mesure, ennemi des solutions ex-

(1) De 1830 à 1883, jusqu'à la loi Pendleton : cf. *infrà*, IIe partie, ch. III.

(2) Cf. Demartial, *Documents sur le statut des fonctionnaires*, p. 46.

trêmes, qui caractérise l'opinion française ? Il semble plus probable que c'est le développement considérable de la bureaucratie française, qui lui a permis de maintenir, pour le plus grand bien de tous, les traditions administratives contre la poussée des tendances nouvelles.

On peut faire remarquer, en ce sens, que ce n'est pas à l'aube de la République nord-américaine que se sont produites les exagérations dont nous avons parlé : mais seulement après quarante ans de régime, au moment où les principes nouveaux sortaient toutes leurs conséquences, à l'encontre des traditions anciennes (1).

En France, également, ce n'est pas dans les premières années de la République, mais dans la dernière décade, que le jeu des institutions s'est nettement révélé, et que s'est accusée l'antithèse profonde des élus investis de mandats publics avec les fonctionnaires proprement dits, les professionnels.

VI

L'influence des élus politiques sur le fonctionnaire proprement dit peut se retrouver dans les questions d'avancement (2) ou de sanctions disciplinaires (3). Mais le conflit s'est aggravé, il est passé à l'état aigu, avec l'institution des notes politiques, doublant celles des chefs professionnels.

Par une circulaire, en date du 20 juin 1902, M. Combes, ministre de l'Intérieur et Président du Conseil, invitait les préfets à « exercer une action politique sur tous les services publics ».

(1) Vers 1830.
(2) Cf. *suprà*, pp. 64 et ss.
(3) Cf. *infrà*, p. 91, n. 1.

Contre cette circulaire et contre ses effets, de nombreuses protestations ont été élevées. Une de celles qui émut le plus le Parlement fut, — après l'interpellation relative aux officiers dont nous parlerons plus loin, à propos du secret des notes (1), — la protestation formulée à la tribune par un homme, à la modération et à l'impartialité duquel tous ses collègues rendent hommage, l'honorable M. Sibille. Avec l'autorité que lui conférait sa qualité de membre déjà ancien du Parlement et de rapporteur du budget des Travaux Publics, M. Sibille exposait, en 1905, les répercussions de la circulaire sur un corps exclusivement technique, celui des Ponts et Chaussées et des Mines.

« Un élève de l'école nationale professionnelle de Nantes se présente au concours ouvert pour des emplois de commis des Ponts et Chaussées ; il a 17 ou 18 ans, il n'a pas de passé politique, il appartient à une famille honorable ; son père est conducteur des Ponts et Chaussées ; ses professeurs donnent de lui les meilleures notes..... Quand vient l'heure du concours, il est exclu par un préfet qui ne suspecte pas, veuillez bien le remarquer, ses opinions, mais celles d'un membre de sa famille (2). »

Peut-on opposer un grief de tendance politique à un enfant, qui veut entrer dans une carrière d'ordre technique ? Je ne le pense pas, disait l'orateur. « Relisez la Constitution de 1793 ; relisez la Constitution de 1848 ; vous y trouverez cette disposition : tous les citoyens sont également admissibles à tous les emplois publics sans autre motif de préférence que leur mérite. Tel est l'idéal républicain (3) ».

Nous ajouterons : tel est aussi l'idéal sur lequel il faut

(1) Cf. *infrà*, p. 82, n. 3, et p. 87.
(2) Cf. Chambre des députés, 13 février 1905 : *Ann.*, p. 359.
(3) *Ib.*, p. 357.

se guider pour conserver aux fonctions publiques le recrutement le plus élevé, pour leur assurer les services les plus capables.

VII

De l'admissibilité aux fonctions publiques, passons aux fonctionnaires en exercice.

Ceux-ci, autrefois, étaient notés par leurs supérieurs hiérarchiques. Que ces notes pussent être taxées d'arbitraire, nous l'avons déjà vu en parlant du favoritisme ; qu'elles puissent constituer une injustice, c'est ce que nous verrons plus loin à propos du secret des notes.

Du moins cette conception était-elle conforme à celle de la hiérarchie, qui caractérise le fonctionnaire ; et il y avait des chances pour que les efforts faits par lui dans son service fussent récompensés.

Tout ceci a été bouleversé par l'invitation donnée aux préfets, « d'exercer une action politique sur tous les services publics » (1).

De ce chef, les causes d'arbitraire et d'injustice, dont les fonctionnaires se plaignaient déjà, ont été doublées.

C'est peu dire : décuplées serait plus exact ; car « les préfets connaissent rarement les candidats aux fonctions publiques, les conducteurs et les commis ; ils sont presque toujours obligés de demander des renseignements à des agents de la police secrète, ou à ces volontaires de l'indication auxquels une circulaire du mois de novembre 1904 a donné officiellement le titre de correspondants administratifs, de délé-

(1) Cf. *suprà*, p. 77.

gués. Que recueillent-ils? Des propos de concierges ou de fournisseurs, des appréciations d'hommes aigris par les luttes électorales, et parfois aussi d'abominables calomnies » (1).

On peut rapprocher de ce témoignage la déclaration faite par M. Joseph Reinach à la tribune le 27 novembre 1911 :

« Un général, fils et petit-fils de républicains, républicain lui-même, me tenait l'autre jour ce langage : « Je ne serais pas général si mon concierge n'avait pas donné sur moi de bons renseignements » (2).

Admettons que le préfet ne se trompe pas sur l'opinion politique des fonctionnaires ; qu'il ne commette pas une première injustice de ce chef.

On aboutit quand même à un second genre d'injustice : les récompenses, que l'agent attendait de son travail, lui sont refusées sur l'intervention politique du préfet, pour être accordées à d'autres agents, qui ont fait un travail moindre ; ou qui même, absents de leur poste, se sont bornés à flatter l'homme politique du moment.

C'est toute la hiérarchie administrative méconnue, sinon renversée de ce chef.

M. Sibille en apportait de nombreux exemples. Il montrait la note politique primant la note hiérarchique, au point de faire refuser à des agents des Ponts et Chaussées ou des Mines, non seulement les faveurs ou l'avancement au choix proposés par les directeurs, mais l'avancement à l'ancienneté lui-même.

Un conducteur, « qui a fait gagner à l'Etat des centaines de mille francs, peut-être même des millions », avait été pro-

(1) Sibille, *loc. cit.*, p. 359.

(2) Chambre, 28 nov. 1911 (*J. Officiel*, 29 nov. 1911, Débats Chambre, p. 3334).

posé par ses supérieurs pour la croix de la Légion d'Honneur et pour un avancement. Il se voit refuser même l'avancement à l'ancienneté, sur l'intervention du préfet. Le motif : « M. Breynaert, consacrant tout son temps à la surveillance de grands travaux, ne s'est jamais occupé de politique ; mais, élevé dans une école dirigée par des prêtres, il a des sentiments religieux et fréquente les églises. J'imagine que c'est son droit » (1).

Ce sont désormais tous les fonctionnaires obligés, « du moment que la carrière n'est plus seulement ouverte au talent, au mérite, aux vertus professionnelles », de venir « solliciter les apostilles des députés ou des sénateurs » (2) ; tandis qu'ailleurs, juste retour des choses, on voit, « oubliant la réserve que recommandait M. Brisson, un magistrat, président d'un tribunal et d'un comité électoral,... adresser des remontrances à un député de la majorité ministérielle, à un radical-socialiste, à un ancien ministre, qui à tort ou à raison passait pour ne pas approuver aveuglément tous les actes et toutes les déclarations du Gouvernement... Pouvons-nous consentir à être ainsi les prisonniers de fonctionnaires en mal d'avancement ? (3) »

Au mépris de toute hiérarchie, certains fonctionnaires « affichant des opinions très avancées, ont pris part à des manifestations publiques injurieuses contre des chefs de service, parfois même contre des ministres... Quelques-uns sont entrés en relations avec des délégués des préfets ; ils ont fourni des renseignements sur leurs camarades et sur leurs chefs hiérarchiques, ils ont contribué à la ré-

(1) Sibille, *loc. cit.*, p. 360.
(2) Joseph Reinach, *loc. cit.*, p. 3335.
(3) Sibille, *loc. cit.*, p. 358.

daction des notes secrètes des préfets. Les rôles ont été intervertis (1) ».

Qu'ont répondu les Ministres à tout ceci ? Ils ont avoué le moins possible. Quand ils ne pouvaient pas nier, ils ont plaidé la rareté du fait, le cas exceptionnel. Ainsi, répondant à M. Sibille, le ministre des Travaux Publics déclarait que son prédécesseur (le Ministre mis en cause) n'avait écarté que 7 candidats sur 2.899 qui s'étaient présentés sous son ministère aux concours d'admission ; et que sur 1.036 propositions d'avancement il n'avait prononcé que 19 ajournements.

Malheureusement, le fait s'est renouvelé, dans d'autres administrations, à diverses époques, et dans des proportions variables (2). Nous avons même vu, chose curieuse, le procédé étendu à un corps de fonctionnaires qui ne votent pas ; au seul qui soit pourvu d'un statut légal, et auquel on avait donné ce statut, en vue, précisément, de le tenir à l'écart de la politique. Nous voulons parler du corps des officiers. Ici les exemples ont été multiples et criants (3).

(1) Sibille, *loc. cit.*, p. 358. — Comp. les faits identiques précisés par M. Driant dans son interpellation du 27 novembre 1901, après celle de M. Joseph Reinach : *Journal Officiel* du 28 novembre 1911, Débats Chambre, pp. 3336 et ss.

(2) Cf. à la tribune même du Sénat, une intervention de M. Mollard, le 25 janvier 1912, contre un magistrat, pour raisons politiques, et la réponse de M. Briand, garde des sceaux.

(3) Cf. l'interpellation retentissante de M. Guyot de Villeneuve à M. le général André, ministre de la Guerre : Chambre des députés, séance du 28 octobre 1904 ; *Ann.*, pp. 215 et ss. — La loi de 1831 sur le statut des officiers, loi qui réserve dans l'avancement une part à l'ancienneté, avait été inspirée au maréchal Soult, ministre de la Guerre, par la nécessité où il se trouvait, après trois changements de gouvernement (Empire, Restauration, monarchie de Juillet), d'assurer aux officiers une certaine part d'avancement indépendante des suspicions politiques.

Les agents de l'Etat n'ont pas été les seuls à souffrir de ces excès : ils se sont également produits vis-à-vis d'agents des départements et des communes (1).

On s'est trouvé en présence d'un système général renouvelé des époques où l'action du pouvoir personnel était la plus caractérisée. M. Sibille a très justement rapproché l'une de l'autre la circulaire adressée le 20 juin 1902 par M. Combes aux préfets, et les circulaires identiques envoyées en 1852 par le duc de Persigny, en 1877 par M. de Fourtou (2).

VIII

Nous ne pensons pas qu'un tel système soit défendable dans une démocratie. Nous ne pensons pas, là où l'Etat ne se compose que de l'ensemble des citoyens, qu'il soit permis à un préfet, à un ministre, de pratiquer à l'égard de tous les

On assure que la première pensée du Ministre avait même été de ne conserver que l'avancement à l'ancienneté pour les grades subalternes, et de laisser une part à l'ancienneté dans les grades supérieurs. Il en fut dissuadé par la crainte de vieillir trop les cadres, ou de laisser des incapables parvenir au commandement suprême, et s'arrêta à la conception reproduite par la loi : l'avancement à l'ancienneté ne joue que pour les grades subalternes, et il joue en concurrence avec un avancement au choix, dont la proportion augmente à mesure qu'on s'élève dans les grades.

(1) Cf. pour ceux-ci les considérants du vœu émis par le Conseil municipal de Nantes (*suprà*, p. 72) ; et pour les fonctionnaires départementaux les faits relatés par M. Le Provost de Launay, dans sa question posée au Sénat, 2e séance du 29 mars 1910 (*Ann.*, p. 1287). *Adde* le récent démêlé du maire de Roanne avec un sous-brigadier de sa police municipale, qui rédigeait des notes secrètes pour la préfecture (journaux du 6 janvier 1913).

(2) Cf. Sibille, *loc. cit.*, p. 358.

fonctionnaires une politique personnelle, quelle que soit l'épithète dont on voudra la décorer (1).

Sans doute, il est un certain nombre d'emplois, qui présentent le caractère de fonctions politiques, ou celui de missions de confiance. Les fonctions dévolues au cabinet de chaque ministre sont au premier rang parmi celles-là. Elles constituent en Angleterre ce que l'on appelle la catégorie des fonctions politiques (2) : distinction que nous préférons beaucoup à celle qu'on a tenté d'accréditer chez nous, sous les noms de fonctions d'autorité et de fonctions de gestion (3).

Les fonctions politiques, elles, doivent être envisagées comme des fonctions temporaires, dans un pays où le pouvoir politique est aux mains d'élus : ceci est l'évidence même.

On peut discuter la question de savoir quelle sera la liste des fonctions politiques dans un pays, étant bien entendu que l'on désignera sous le nom de fonctions politiques celles que l'on veut rendre temporaires, instables, et mettre en concordance avec la mission politique, instable des élus.

Nous avons montré plus haut, par l'exemple des Etats-Unis, que l'intérêt public n'est pas d'allonger cette liste (4). Ajoutons qu'on se flatterait vainement, en détruisant la permanence des fonctions, de renforcer le principe d'autorité hiérarchique. Plus on modèlera les fonctionnaires à l'image des élus, plus ils méconnaîtront toute hiérarchie :

(1) Cf. le remarquable ouvrage de M. Georgin sur l'*Avancement des fonctionnaires*, ch. II, *La politique et la fonction*, pp. 224 et ss.

(2) Cf. *infrà*, 2e partie, ch. II.

(3) Nous retrouverons cette distinction plus tard, pour la critiquer : cf. *infrà*, ch. V et VI.

(4) Cf. *suprà*, p. 76.

d'abord parce que c'est le propre des élus de ne reconnaître aucune hiérarchie (1) ; ensuite parce qu'au lieu d'un chef, on aura donné cent maîtres aux fonctionnaires dans la personne des élus.

Mais quels que soient ces inconvénients, il serait compréhensible, nous le répétons, qu'on voulût, à l'instar de ce qui s'est fait jadis aux Etats-Unis, abolir la permanence et la hiérarchie dans les fonctions publiques : à la condition qu'on le proclame, alors, hautement, franchement, sans équivoque.

Ce qui n'est pas défendable, ce qui n'est pas compréhensible, c'est que l'on prétende conserver une administration professionnelle, permanente, hiérarchisée, en y introduisant les instabilités, les répercussions de la politique électorale, qui méconnaissent tous les services professionnels, qui sapent toute permanence, toute hiérarchie.

Deux systèmes sont en présence, trop antagonistes l'un à l'autre, pour qu'entre les deux on ne soit pas obligé de choisir : celui de la fonction politique, temporaire, et celui de la fonction professionnelle, stable en vertu même des qualités techniques qu'on demande à l'agent, qualités qui supposent un apprentissage, et qui se perfectionnent par l'expérience.

Entre les deux, il faut choisir : nos lecteurs le comprennent bien. Ce qui est un abus, c'est de rester dans l'équivoque où nous sommes ; c'est que, faute d'une loi, tout le système administratif, et avec lui toute carrière de fonctionnaire soit à la merci de l'humeur et des interprétations successives de ministres.

Nous ne nions pas les devoirs des fonctionnaires envers tout le monde, et particulièrement envers leurs chefs : la loyauté, l'obéissance prescrite par les lois, la fidélité aux en-

(1) Cf. *suprà*, p. 74.

gagements pris font partie de leur code, comme de celui de tout homme d'honneur.

Mais la notion même de faute professionnelle s'étend, à notre avis, à de pareils manquements, et permet de les sanctionner sans faire intervenir la politique.

Ce qui est un abus, ce n'est pas d'exiger que le fonctionnaire permanent soit fidèle à sa mission, c'est de laisser le soin de définir celle-ci à l'arbitraire du moment, aux fluctuations électorales, méthode incompatible avec l'existence de fonctionnaires professionnels, hiérarchisés.

Ce qui est un abus, ce sont les formules habituelles, par lesquelles les gouvernements ont coutume d'envelopper leurs déclarations sur le devoir politique des fonctionnaires. Ces formules sont tellement vagues, tellement générales, disons le mot, tellement équivoques, qu'elles pourraient s'appliquer aussi bien à un préfet ou à un ambassadeur qu'à un postier ou à un employé de la régie (1). Tout ministre peut en tirer ce qu'il veut. Est-ce une situation tolérable pour un fonctionnaire soi-disant permanent, soi-disant hiérarchisé, que d'être ainsi livré à l'arbitraire de tous les passagers de gouvernement ?

Non. Les faits que nous avons cités constituent indéniablement des abus. Ils ont jeté le plus grand désordre dans les administrations. Suivant les fortes paroles de M. Steeg, ils ont compromis « gravement le bon fonctionnement des services de l'Etat (2) ». A tout prix, il faut en empêcher le retour.

(1) Nous avons développé ces idées à la tribune, à propos d'une circulaire qui, par l'imprécision de ces termes, avait légitimement inquiété le personnel des Postes : cf. Chambre des députés, 1re séance du 5 déc. 1911 (*Ann.*, p. 922) et notre proposition de résolution (*ib.*, p. 928).

(2) Cité à la tribune par M. Leroy-Beaulieu ; cf. *suprà*, p. 71.

Le mal fait ne peut pas être mesuré au nombre des cas que l'on a cités, et qui serait restreint : mais bien à leur répercussion, qui est considérable dans l'esprit des fonctionnaires.

« La peur se fera toujours des idoles... Les passions seules faisaient la police de la Congrégation en se dénonçant les unes les autres. Le pouvoir occulte de cette association... ne devenait formidable que par l'action dont la dotaient gratuitement les subordonnés en s'en menaçant à l'envi (1) », dit très justement Balzac, en parlant du cauchemar que la Restauration laissa planer sur les fonctionnaires.

Ainsi nous revenons toujours à la même constatation : pas un progrès, depuis 1830, dans le régime auquel les fonctionnaires sont soumis. Est-ce que cette absence de progrès n'est pas elle-même un abus ?

IX

Les notes, dont nous venons de parler, n'avaient pas seulement le tort de faire dépendre la nomination et l'avancement des fonctionnaires de toute autre chose que de leurs services professionnels.

Elles se glissaient dans les dossiers sous la forme de notes secrètes, ignorées des intéressés, ne pouvant pas être rectifiées par eux au cas de mensonge ou d'erreur.

Ce second genre d'abus a révolté le public et les intéressés au moins autant que le premier.

Le secret des notes a reçu de ce fait le coup de grâce. L'article 65 de la loi de finances du 22 avril 1905, voté sur

(1) Balzac, *Les employés*, p. 339.

la proposition de M. Sembat, a disposé que « tous les fonctionnaires civils et militaires, tous les employés et ouvriers de toutes administrations publiques ont droit à la communication personnelle et confidentielle de toutes les notes, feuilles signalétiques et tous autres documents composant leur dossier, soit avant d'être l'objet d'une mesure disciplinaire ou d'un déplacement d'office, soit avant d'être retardés dans leur avancement à l'ancienneté. »

C'est une première mesure. Mais elle appelle des compléments, tant au point de vue des applications que de la sanction.

Elle ne s'applique, en effet, qu'aux fonctionnaires, et aux fonctionnaires menacés par une mesure disciplinaire.

Or, les candidats aux fonctions publiques peuvent être victimes d'un déni de justice, comme nous l'avons vu : il faut qu'eux aussi en soient préservés.

D'autre part, un fonctionnaire peut traîner toute sa vie une note qu'il ignore, et qui, sans le mettre sous le coup d'une mesure disciplinaire, le prive de l'avancement au choix, ou l'exclut d'un concours pour l'emploi supérieur. A ceci encore il faut porter remède.

Enfin, certaines administrations montrent, paraît-il, quelque mauvaise volonté dans l'application de l'article 65. Il serait nécessaire de sanctionner ce texte autrement que par le seul moyen qui existe actuellement, et qui est un pourvoi au Conseil d'Etat, contre la mesure disciplinaire qui n'a pas été précédée de la communication des notes.

Sur tous ces points, les fonctionnaires nous paraissent avoir raison. Le secret des notes est, à la vérité, une mesure commode pour l'administration supérieure. Il est hors de doute que certaines notes, qui peuvent être justes, peuvent ne pas être comprises du fonctionnaire qu'elles concernent.

« J'ai eu sous mes ordres, nous disait un ancien chef de service, un fonctionnaire très dévoué, que j'aimais beaucoup, mais que ses facultés ne prédisposaient pas aux emplois supérieurs.

« C'était un excellent fonctionnaire subalterne. Je l'avais noté comme tel. Le jour où s'est posée la question de l'accès aux degrés supérieurs, j'ai bien été obligé d'expliquer pourquoi je ne l'y proposais pas.

« Comment voulez-vous que je note qu'un fonctionnaire est à la fois très dévoué et d'une intelligence médiocre, si la note doit lui tomber sous les yeux ? Il ne la comprendra jamais, puisque pour la comprendre il lui faudrait précisément être intelligent. Cette communication des notes n'aura d'autre résultat que de l'aigrir et de le décourager. Il s'en ira en claquant les portes au lieu de rester à son poste, où il aurait jusqu'au bout rendu d'excellents services. »

« Comment voulez-vous, disent d'autres administrateurs, si l'un de nos employés ne convient pas à un poste en raison de sa santé, s'il est phtisique par exemple, et s'il peut être un danger de contagion, comment voulez-vous motiver l'attitude de ses chefs, si la note peut lui être mise sous les yeux ? »

Mais on remarquera, d'abord, que ces arguments en faveur du secret des notes ne peuvent s'appliquer qu'aux notes des chefs hiérarchiques. La note politique, elle, aurait toujours dû être communiquée au fonctionnaire. Elle ne vise, en effet, que des actes dépendant de la volonté. Si ces actes ou si les sentiments allégués ne sont pas exacts, il faut que le fonctionnaire puisse rectifier. Si les reproches sont fondés, il faut qu'il les connaisse, afin de pouvoir se corriger.

Tous les fonctionnaires d'un corps ont d'ailleurs le droit de connaître, avec précision, ce que l'Administration attend

d'eux, ce qu'elle définit être contraire à leur loyalisme. Qu'on ne nous parle pas de trouble jeté par ces révélations dans le corps des fonctionnaires. S'il y a trouble, il vient de l'existence des notes politiques, non pas de leur communication. Qu'on supprime, si l'on veut, l'intervention des préfets (1). Mais si on la maintient, il faut qu'elle soit communiquée à l'intéressé.

Or, c'est ce qu'on se garde surtout de faire. L'administration cache ces notes politiques, comme si elle en avait honte. Elle divulgue parfois la note hiérarchique : les autres, jamais. Il faut avouer que c'est un défi au bon sens.

En ce qui concerne les notes hiérarchiques, nous reconnaissons que, si le secret est gros d'inconvénients, la communication peut n'en être pas exempte. Mais quelle est la solution qui n'en comporte pas ? Le pire nous semble être qu'un accusé ne puisse, ni se justifier, ni se corriger.

Mal vu de tout temps par les fonctionnaires, dont il a le tort au moins d'exciter toutes les défiances, le secret des notes a définitivement été condamné par les abus que l'on en a fait, et dont nous avons parlé ci-dessus.

On ne saurait le maintenir, sans maintenir l'un des préjugés les plus vifs des intéressés contre le régime actuel (2).

(1) C'est ce que M. Joseph Reinach a demandé pour les officiers : « Avancement, d'une manière générale, à l'ancienneté ; avancement au choix établi entièrement, exclusivement, sur les notes militaires données par les chefs à leurs subordonnés » (Chambre des Députés, 1re séance, 29 novembre 1912 : *J. Officiel*, 30 novembre, Chambre, p. 2863). — Cf. la récente circulaire de M. Millerand, ministre de la Guerre, du 15 mai 1912, relative à l'établissement et à la communication des notes, et prescrivant que celles-ci émanent uniquement des chefs hiérarchiques (*J. Officiel*, 16 mai 1912, p. 4504).

(2) Cf. pour se documenter sur cet état d'esprit, les articles sur les « notes secrètes » parus dans le journal *Le Douanier*,

X

La discipline.

Il n'est pas besoin que nous insistions maintenant sur les garanties que les fonctionnaires ont lieu de réclamer en matière disciplinaire.

Les abus sont peut-être moins fréquents de ce côté. Il suffit toutefois, pour démontrer leur existence, de se reporter à un document officiel. Le rapport officiel de la commission des pétitions du Sénat, sur la pétition Chastenet (1), nous montre un malheureux fonctionnaire, révoqué sans motif, sur le seul désir d'un parlementaire influent. Ce fonctionnaire est resté plus de dix ans sans obtenir justice. De tels cas se passent de longs commentaires.

Nous avons également indiqué, dans notre rapport sur le déplacement d'office des instituteurs, plusieurs cas d'arbitraire odieux (2).

En sens inverse, on pourrait citer de nombreux exemples où des fonctionnaires punissables échappent, ou à peu près, à toute responsabilité.

nos des 15 déc. 1904 et 15 janv. 1905. On trouvera dans le second de ces articles l'amusante histoire d'un fonctionnaire qui, noté « boite un peu », aurait vu sa note se transformer en « boit un peu », par suite d'une erreur de plume ; puis en « ivrogne incorrigible », à la suite d'un accident. — Cf. dans le discours de M. Sibille, *loc. cit.*, p. 360, d'autres faits plus sérieux, relatifs à des calomnies portées contre des fonctionnaires sans que ceux-ci pussent se justifier.

(1) Rapport de M. Aubry, sénateur, sur la pétition n° 128 (du 19 nov. 1907) de M. Chastenet, ancien sous-préfet ; annexé au procès-verbal de la séance du Sénat du 19 mai 1908 (*Journal Officiel* du 20 mai 1908, compte-rendu du Sénat, pp. 643 à 645).

(2) Chambre, 9 juillet 1912, — 10e lég., n° 2148, — p. 19.

Maintes fois, des exemples ont été cités à la Chambre, établissant des responsabilités évidentes à la charge de bureaux, ou de fonctionnaires nommément désignés (1). Rarement une sanction est prise. Le public sourit de la responsabilité ministérielle, de celle du Parlement : elles sont limitées sans doute, mais au moins elles jouent quelquefois ; on voit des parlementaires échouer, des ministres tomber. Il arrive même à ces derniers d'être victimes d'erreurs commises à leur insu par leurs propres bureaux. Mais la responsabilité des bureaux, des fonctionnaires, quand a-t-elle été mise en cause ?

Quelle a été celle des gardiens de la « Joconde » ?

Tout ceci prouve que le chapitre disciplinaire est actuellement mal organisé dans nos administrations. Il importe de le remanier, pour soustraire le fonctionnaire à toute injustice, et aussi pour permettre de donner aux fautes professionnelles la sanction qu'elles méritent, et que le public exige avec raison.

En somme, l'arbitraire gouvernemental est toujours fâ-

(1) Cf. la très vive protestation de M. Pourquery de Boisserin (Chambre, 2e séance, 20 décembre 1912) à propos de câbles et de conventions maritimes postales, contre les responsabilités qu'on cherche à faire retomber sur le Parlement, et qui dissimulent en réalité certains errements regrettables des administrations. — La même observation a pu être renouvelée, à quelques jours de distance, par l'interpellation de MM. Augagneur et Bienaimé sur la question des Comores (Chambre, 23 décembre 1912). — Cf. d'autre part le rapport souvent cité de M. Marin sur le contrôle du budget des Affaires Etrangères de 1907, établissant les graves irrégularités commises dans la comptabilité de cette administration ; et notre intervention personnelle à la Chambre dans la 2e séance du 20 décembre 1912, sur les renseignements incomplets donnés au Ministre et à la Commission du budget, avant le remplacement des monnaies de billon par les monnaies de nickel. — Cf. M. Dubarle sur le budget des Postes, Chambre, 2e séance, 21 nov. 1912 (*J. Officiel*, p. 2992), etc, etc.

cheux, qu'il s'exerce dans le sens d'une sévérité trop grande, ou bien dans le sens d'un laisser-aller aussi fâcheux.

Des responsabilités : tel est le cri du jour ; tel est celui des fonctionnaires eux-mêmes. Pour y répondre, assurons-leur une justice, dans leur intérêt, dans celui du public et du gouvernement lui-même.

XI

Conclusions.

Nous sommes en présence d'abus, que les interpellations, les campagnes de presse, les décrets et les règlements même ne suffisent pas à faire disparaître. Il y faut appliquer une autre sanction.

Laquelle ?

Des fonctionnaires, exaspérés de l'action sans contre-poids du Parlement à leur égard, ont émis l'idée qu'ils ne mettraient fin aux abus, qu'en se soustrayant à la tutelle gouvernementale et parlementaire.

Ils veulent se grouper en corps autonomes, en syndicats ; passer avec le gouvernement des contrats librement débattus ; recourir au besoin à la lutte, à la grève : bref, traiter avec les élus, en possession des pouvoirs publics, comme on traite avec des hommes qui vous sont complètement étrangers par les conceptions et par les tendances (1).

Ainsi les abus de pouvoir politiques, que nous avons stigmatisés, ont engendré chez leurs victimes une contre-action politique, qui les porte du premier coup aux extrêmes.

Nous avons montré qu'une telle conception n'était pas seu-

(1) Cf. *infrà*, ch. v et vi.

lement destructive du gouvernement parlementaire ; mais aussi du fonctionnarisme et de l'Etat (1).

Il ne saurait donc être question pour nous d'y recourir.

Mais nous convenons, d'autre part, que des atteintes graves ont été portées par le gouvernement lui-même aux notions de permanence et de hiérarchie, qui définissent le fonctionnaire ; et, quand on va au fond des choses, on s'aperçoit qu'il y a bien une opposition véritable entre la conception du mandataire élu, qui concentre en ses mains la puissance publique, et celle du fonctionnaire professionnel, sur laquelle repose encore toute notre administration.

L'opposition, que nous constatons, ne peut-elle se résoudre que par la disparition de l'un ou de l'autre élément ? Ou, plutôt, ne doit-on pas estimer que ces deux types différents se complètent l'un l'autre, qu'ils assurent à eux deux une représentation plus exacte des besoins du pays, et qu'il ne leur manque, pour vivre en harmonie, que d'être départagés sur leurs différends par le moyen d'une loi, qui délimiterait leurs domaines respectifs, et qui définirait leurs moyens d'action réciproques ?

Ainsi pensent ceux des fonctionnaires qui réclament, non pas une révolution, mais un statut légal.

Examinons les garanties qu'ils demandent.

(1) Cf. notre Introduction.

CHAPITRE IV

LES REVENDICATIONS DE STATUT

Le statut. — Une loi. — L'organisation corporative. — Nominations. — Avancement. — Les permutations. — Les grades supérieurs. — Le statut disciplinaire. — Echelle des peines. — Les Conseils de discipline : leur composition ; leur pouvoir.

I

Le statut.

Permanence, hiérarchie, profession : telles sont, avons-nous dit, les caractéristiques par quoi le fonctionnaire s'oppose à l'homme politique (1). Ce sont les qualités que l'homme politique est porté naturellement à méconnaître. Ce sont celles que le fonctionnaire défend, et qu'il veut voir garantir.

Le *statut*, c'est la loi qui assurera au fonctionnaire un « état », au sens où nos aïeux du *tiers-état* entendaient ce mot : c'est-à-dire une condition *stable*, en écartant l'arbitraire, que cet arbitraire soit hostile ou bienveillant ; en fixant les droits et les devoirs de chacun.

(1) Cf. Chambre des députés, 20 février 1912, l'intervention où M. l'abbé Lemire définit très exactement « les garanties qui constituent à proprement parler le fonctionnaire..., l'avancement régulier et hiérarchique, la stabilité de la fonction et la sécurité de la retraite » (*Ann.*, S. O., 1902, p. 1049).

Les aspirations vers le statut sont aussi anciennes que la conception et que l'âme du fonctionnaire. Des tentatives ont été faites dans tous les pays pour en obtenir un. Elles ont abouti en Allemagne, en Angleterre, aux Etats-Unis, en Italie (1). En France le mouvement, commencé vers 1840, subit plusieurs échecs (2). Il a été repris récemment, à la suite des abus que nous avons signalés (3), et qui ont stimulé l'organisation corporative des fonctionnaires (4).

Des documents très sérieux ont concrétisé les revendications des fonctionnaires français en matière de statut. Nous nous bornerons à les résumer, en y renvoyant pour plus ample informé le lecteur (5).

Les revendications statutistes ont trait à la forme légale du statut, à l'organisation corporative des fonctionnaires, à leur nomination, à l'avancement, aux permutations et à l'accès aux grades supérieurs, enfin à la question disciplinaire.

II

Une loi.

Les fonctionnaires partisans du statut demandent que ce statut leur soit octroyé dans la forme légale.

(1) Cf. *infrà*, IIe partie, ch. III et IV.

(2) Cf. *infrà*, IIe partie, ch. I et II.

(3) *Suprà*, ch. III.

(4) *Infrà*, ch. V.

(5) DEMARTIAL, *Le statut des fonctionnaires*, 1909 ; *Le statut des fonctionnaires* (Documents), 1907 ; *La réforme administrative*, 1911. — SALAÜN, *La réforme des fonctions publiques*, 1912. — GEORGIN, *Le statut des fonctionnaires*, *L'Avancement*, 1911. — 1er Congrès de l'Union des associations professionnelles du personnel civil des administrations centrales (3 mars 1912).

Nous ne revenons pas sur les motifs qui paraissent, à eux comme à nous, militer en faveur de cette conception (1).

Le pouvoir exécutif a tendance naturelle à y résister : entre lui et ses agents, il ne voudrait aucune intervention ; dans celle du législateur même, il voit presqu'un empiètement, une infraction au principe de la séparation des pouvoirs.

Le statut légal se heurte ainsi, d'un côté, à la résistance plus ou moins avouée de l'Administration ; et, d'un autre côté, à l'opposition des fonctionnaires syndicalistes (2). C'est une coalition amusante à signaler.

Nous réfuterons plus loin les tendances syndicalistes (3). En ce qui touche la résistance administrative, nous la comprendrions s'il dépendait de l'Administration de mettre fin aux abus, dont les fonctionnaires se plaignent.

Mais nous avons vu que l'Administration ne peut à elle seule apporter les correctifs suffisants, et nous avons dit pourquoi. C'est qu'à la tête de l'Administration sont, non pas des fonctionnaires, mais des élus ; et qu'il existe de ce fait, non pas un antagonisme, mais une disparité entre la situation des chefs et celle des agents. C'est la difficulté qu'il importe de résoudre. Seule une loi, dans l'état de choses actuel, peut mettre fin au débat : assurer au personnel la permanence qui convient à son caractère professionnel et technique d'une part ; et fixer, d'autre part, les obligations hiérarchiques, par lesquelles ce personnel se rattache à l'ordre public général. Seule une loi peut statuer sur ces points capitaux du débat.

(1) Cf. *suprà*, pp. 67 et 68.
(2) Cf. *suprà*, p. 93.
(3) Cf. *infrà*, ch. v et vi.

Seulement, si l'intervention de la loi s'impose, il faut convenir que la tâche du législateur sera pratiquement délicate et malaisée.

Une loi statutaire ne peut pas être l'objet de remaniements continuels. Il faudra donc prévoir l'avenir, de façon à ce que le texte de la loi puisse, comme celui des lois de 1831 sur l'état des officiers, défier dans une certaine mesure les atteintes du temps.

Mais, d'autre part, si le texte de la loi manque de précision, si, sous prétexte de réserver l'avenir, on laisse des fissures, des lacunes, dans ce texte, on n'aura rien fait en légiférant : sinon créer chez les fonctionnaires une déception, aussitôt suivie du mécontentement le plus légitime.

Comment résoudre le problème ?

On a proposé de tourner la difficulté, en réduisant la loi à l'énoncé de principes généraux, dont l'application sera faite à chaque catégorie de fonctionnaires par des règlements d'administration publique (1).

Ce n'est pas la seule méthode qu'on puisse envisager.

Le législateur pourrait prendre, un à un, les abus qui sont connus, et édicter les règles précises destinées à mettre fin à chacun d'eux. C'est la méthode qui a été expérimentée, avec succès, dans les pays de race anglo-saxonne (2).

Ou bien encore il peut sérier son effort entre les diverses catégories de fonctionnaires, et édicter pour chacune d'elles la règle convenable. C'est la méthode que l'on a suivie en Allemagne (3).

Nous reprendrons cette discussion dans la seconde partie de cette étude, que nous consacrerons à l'étude de la ques-

(1) Cf. Demartial, *Le statut*, p. 103.

(2) Cf. *infrà*, IIe partie, ch. III.

(3) *Ib.*, ch. IV.

tion législative. Bornons-nous, pour le moment, à en signaler tout l'intérêt ; et à faire comprendre aussi, par l'énoncé de ces difficultés réelles, que le retard du législateur ne doit pas être imputé à une mauvaise volonté quelconque à l'égard des fonctionnaires : mais que, pour satisfaire leur vœu, il doit préalablement triompher de nombreux obstacles.

III

L'organisation corporative.

Les premiers fonctionnaires statutistes tendaient à faire de la loi l'instrument d'une réforme administrative complète.

Non seulement les individus auraient reçu des garanties quant à leur avancement, quant à l'application des peines disciplinaires, etc. ; mais la collectivité des fonctionnaires de chaque administration aurait reçu voix au chapitre des réformes et de l'organisation administratives.

Des conseils professionnels, composés de fonctionnaires, auraient assisté l'autorité gouvernementale, non seulement pour les nominations et révocations, mais, à titre consultatif tout au moins, pour tout ce qui est mesure réglementaire concernant le statut ou l'organisation du service (1).

Cette mesure, qui paraîtra peut-être révolutionnaire au lecteur, avait pourtant été préconisée dès 1873, par la « Commission de revision des services administratifs », que l'Assemblée Nationale avait instituée sur la proposition de M. Etienne Lamy.

Des difficultés d'ordre gouvernemental, qu'on aperçoit,

(1) Cf. Demartial, *loc. cit.*, pp. 105 et ss.

Universitas BIBLIOTHECA Hav ensis

dès maintenant, et sur lesquelles nous reviendrons (1), empêchèrent cette proposition d'aboutir.

Nous sommes convaincus néanmoins qu'elle procédait d'une claire vue des choses, et qu'elle eût empêché le conflit fatal, qui se dessinait dès avant 1875, entre les élus chefs de l'administration et leurs agents fonctionnaires.

On aperçoit d'ailleurs que, suivant la compétence et les pouvoirs de décision conférés à ces conseils ; suivant qu'on les compose de membres désignés par la voie hiérarchique ou de membres élus par leurs pairs ; suivant enfin que les pouvoirs des conseillers sont limités à une session, comme il arrive dans l'armée pour les Conseils de Guerre et les commissions de classement ; ou bien qu'ils durent un temps plus long, comme cela est le cas pour le Conseil Supérieur de l'Instruction publique : suivant toutes ces modalités, disons-nous, on obtient des modes d'administrer complètement distincts les uns des autres, au point de vue de l'exercice du pouvoir et de ses responsabilités.

Cette revendication vaut donc la peine d'être étudiée de près.

Disons cependant qu'elle tient moins de place aujourd'hui, qu'elle n'en tenait au début dans les revendications statutaires.

La haute administration oppose en effet à cette innovation une résistance aussi désespérée, que mal comprise peut-être. Elle a préféré pousser les fonctionnaires à s'organiser en associations, en marge des cadres administratifs, plutôt que de leur offrir à l'intérieur de ces cadres une organisation corporative sérieuse (2).

(1) Cf. *infrà*, IIe partie, ch. II.
(2) Cf. *infrà*, ch. V.

D'autre part, les associations de fonctionnaires, une fois constituées, se sont naturellement prononcées contre toute représentation professionnelle qui n'émanerait pas d'elles-mêmes, de leur bureau.

En cet état, les revendications statutistes ont tendu à se concentrer sur les garanties individuelles offertes aux fonctionnaires en matière d'admission, d'avancement et de discipline.

La question corporative n'en reste pas moins posée, de la manière la plus grave. Nous en reparlerons à propos des associations et des syndicats (1).

IV

Nominations.

Passons aux vœux relatifs à l'entrée dans la carrière.

On peut y accéder, soit par le bas de l'échelle, — par le grade le moins élevé de chaque catégorie de fonctions (2), — soit par nomination à un grade quelconque, ou même à un poste supérieur. Les exemples de la seconde manière ne sont pas rares aujourd'hui : ils tiennent à l'absence de règles et de conditions de capacité exigées des candidats à un poste. Ces exemples constituent précisément les abus dont les fonctionnaires se plaignent, et qu'ils veulent voir disparaître.

Dans ce but, ils demandent tout au moins qu'une distinc-

(1) Cf. *infrà*, ch. v et vi, et IIe partie, ch. vi.

(2) Sur cette formule et sa portée, cf. Demartial, *Le statut*, pp. 122 et ss., et p. 56, n° 3.

tion soit faite entre les grades normaux de chaque catégorie, et les postes supérieurs ou exceptionnels (1).

Leur rêve est naturellement que ces derniers soient eux-mêmes réservés aux fonctionnaires entrés dès le début dans la carrière. Mais, en présence de certains obstacles, il a fallu sérier les difficultés.

Les grades normaux tout au moins devraient être réservés aux fonctionnaires « de la carrière », c'est-à-dire à ceux qui ont satisfait aux conditions premières de recrutement; et ce premier recrutement ne saurait être entouré de trop de garanties.

En effet, si les fonctions administratives doivent rester une carrière, si elles gardent un caractère professionnel et technique, il faut admettre qu'elles offrent dès le début ce caractère, et que, par suite, on n'y peut accéder qu'à la condition de remplir certaines conditions d'ordre technique et professionnel.

D'autre part, plus le recrutement est entouré de garanties, moins l'arbitraire se justifiera ensuite dans la carrière de l'employé.

En Allemagne, chez les fonctionnaires supérieurs, recrutés à la suite d'études, d'examens et de stages longs et sérieux, l'ancienneté est la règle ordinaire d'avancement : parce que le choix n'a plus de raison d'être.

On peut noter des faits analogues en France, dans certaines administrations qui se recrutent par la voie de concours professionnels spéciaux. Ainsi les directeurs de l'Enregistrement et des Domaines, sans qu'aucune loi leur ait conféré l'inamovibilité de leurs fonctions, jouissent en fait de cette prérogative, grâce à la spécialité de leurs études, et à la difficulté qu'offrirait leur remplacement.

(1) Cf. *infrà*, p. 120.

Les fonctionnaires ont donc raison d'attacher une importance capitale aux règles de recrutement de leur administration. L'exemple de tous les pays étrangers est d'ailleurs là pour les y inciter (1).

V

Les principales garanties dont on peut entourer le recrutement sont : l'exigence de grades appropriés à la fonction future ; la garantie d'un concours d'admissibilité ; enfin et surtout l'épreuve d'un stage probatoire, suivi s'il y a lieu d'un examen pratique (2).

La garantie du concours est de beaucoup celle que les fonctionnaires préfèrent. C'est aussi la plus démocratique, celle qui répond le mieux aux termes de la Constitution républicaine de 1848 (3), et à cette Déclaration des Droits de l'Homme, que « tous les citoyens sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité et sans autres distinctions que celles de leurs vertus ou de leurs talents ».

Les fonctionnaires se méfient de toutes les dérogations que l'on veut faire à la règle du concours, sous le couvert de certains grades, universitaires ou autres, s'ils sont destinés à suppléer le concours (4). Cela leur paraît autant de fissures dans le texte de la loi.

Nous concevons leur méfiance ; nous croyons que les déro-

(1) Cf. *infrà*, IIe partie, ch. III et IV.
(2) Cf. DEMARTIAL, *loc. cit.*, p. 144.
(3) Cf. *suprà*, p. 78.
(4) Cf. *Union... des administrations centrales*, 1er Congrès, p. 26.

gations de ce genre, s'il est impossible de les éviter complètement, devraient être aussi précises que limitées. C'est même un des points où se manifeste le mieux la difficulté d'établir un statut légal convenant simultanément à toutes les catégories de fonctionnaires.

Cependant il ne peut être question de modifier toutes nos lois sur les grades et concours universitaires, sur les Ecoles préparatoires, sur le recrutement de l'armée qui réserve certains emplois aux anciens militaires, sur celui de certains corps savants, qui se recrutent sur présentation ou par cooptation.

D'autre part, certaines catégories de fonctions, — les percepteurs, les receveurs buralistes, les syndics des gens de mer, etc. — sont en quelque sorte des fonctions de retraite. Leur recrutement, laissé jusqu'ici à l'arbitraire le plus complet, doit être précisé. Il ne peut l'être cependant, dans les mêmes termes que les positions de début ; ou du moins cela semble difficile.

Sous ces réserves, dont on voit l'objet et les limites, nous nous rallions pleinement au vœu des fonctionnaires, qui est de donner le concours comme base générale de recrutement aux administrations publiques.

D'autre part, l'exigence d'un stage ultérieur au concours, et suivi au besoin d'un examen pratique, se justifie par la nécessité d'éviter autant que possible l'aléa dans le classement final ; et de réduire à sa juste mesure la supériorité que la mémoire ou d'autres qualités superficielles assurent à certains candidats dans les concours, au détriment de candidats pourvus de connaissances et de qualités plus sérieuses.

Il faut enfin que le candidat aux fonctions publiques fasse preuve d'autres qualités que celles qui se révèlent dans un examen : sa conduite générale, ses rapports avec ses cama-

rades et ses chefs doivent être pris en considération. Le stage seul permet de déterminer quels sont les candidats qui ne satisfont pas aux conditions essentielles de la carrière.

Ainsi entendu, le stage permet d'éliminer de façon générale une exigence qui, appliquée au recrutement des administrations, ne correspond la plupart du temps à aucune garantie sérieuse, et n'est qu'un redoublement d'arbitraire.

Nous voulons parler de l'agrément préalable, auquel seraient soumises les candidatures au concours, de la part du gouvernement (1).

Aujourd'hui cet agrément n'est exigé qu'à titre exceptionnel, pour certains postes de confiance, Dans cette mesure, il se conçoit. L'étendre à tous les emplois publics, c'est dépasser la mesure que les gouvernements les plus personnels ont jusqu'ici jugée nécessaire; et c'est aboutir, en fait, à sanctionner l'arbitraire politique le moins défendable : celui qui s'exerce sur un jeune homme, à raison, non de ses opinions, puisqu'il n'en a pas encore, mais de celles de ses parents (2).

On mettrait ainsi, quoi qu'on veuille, à la base du recrutement des fonctionnaires, l'arbitraire politique ; ce qui est une singulière façon de l'écarter ensuite du reste de leur carrière.

Sans doute, ceux qui proposent de généraliser l'agrément préalable des candidatures par le gouvernement supposent qu'une fois le « satisfecit » obtenu, il n'en sera plus question désormais pour le fonctionnaire.

Quelle erreur est la leur ! La politique d'il y a vingt ans n'était pas celle d'il y a dix ans ; celle d'il y a dix ans ne ressemble pas à celle d'aujourd'hui.

Si l'on a permis au gouvernement, il y a dix ans, de se

(1) Cf. Demartial, pp. 116, 117.
(2) Cf. *suprà*, p. 78.

baser sur l'opinion (?) supposée d'un jeune homme pour lui refuser tout accès aux fonctions publiques les plus infimes, comment admettrait-on que le gouvernement d'aujourd'hui n'ait pas égard aux opinions, beaucoup plus personnelles et plus affichées, que ce fonctionnaire a, depuis qu'il est homme ; et cela quand il s'agit, non plus de lui confier un poste de début, mais de l'appeler à des fonctions beaucoup plus importantes ?

On voit qu'avec l'agrément préalable, nous tournons dans un cercle vicieux. Nous éternisons l'arbitraire et le mal, auxquels il faudrait remédier. Nous renonçons, en réalité, au principe professionnel et technique, qui doit caractériser le recrutement des administrations.

Il faut, au contraire, faire appel à toutes les forces vives du pays, pour assurer à nos administrations les plus grandes capacités techniques ; et par ailleurs faire largement confiance à l'esprit de corps, si puissant pour adapter le moral des individus à leurs fonctions.

Si quelque tare innée les en empêche, le stage probatoire la fera, mieux que tout, apercevoir.

En Angleterre, l'ordonnance du 4 juin 1870, qui a mis fin au « Patronage-system », établit que, sauf exceptions limitativement indiquées, « les concours seront ouverts à toutes personnes remplissant les conditions d'âge, de santé et autres, exigées par lesdits règlements, qui désireront y participer » (1).

Il va sans dire que le statut prescrira que les nominations soient faites dans l'ordre marqué par les résultats du concours, ou par les notes de stage et d'examen pratique ; et que les candidats éliminés auront le droit de connaître leurs

(1) Cité par Demartial, *Documents*, p. 38.

notes et le motif de leur élimination. Ceci est indispensable, en ce qui concerne particulièrement le stage.

VI

Avancement.

Une large part de sécurité, en matière d'avancement, résulterait déjà de ce fait, que nul ne pourrait entrer dans la carrière autrement que par la porte où vous êtes entré vous-même, autrement dit derrière vous.

Néanmoins, la garantie serait insuffisante, si l'arbitraire pouvait ensuite jouer à chaque échelon : laisser stagner les uns, doubler ou tripler les étapes des autres, sans contrôle et sans motif, comme cela s'est vu (1).

Aussi les garanties demandées par les fonctionnaires, en matière de nominations, se doublent-elles de garanties relatives à l'avancement.

L'idéal des fonctionnaires serait que l'avancement fût donné exclusivement à l'ancienneté. Ainsi serait écarté tout soupçon de favoritisme, ou de note arbitraire, étrangère au fonctionnement du service.

Nous convenons avec eux qu'il est désirable, tout d'abord, d'assurer la régularité et le contrôle public des avancements par l'institution, dans chaque branche de service, d'un tableau d'avancement, comme celui dont les lois de 1831 ont doté l'armée et la marine.

Nous convenons très volontiers, ensuite, que l'arbitraire doit être restreint au minimum dans l'avancement des fonctionnaires.

(1) Cf. *suprà*, p. 65.

En Allemagne, nous l'avons dit, grâce au soin donné au bon recrutement du personnel, l'avancement diffère peu, même pour les fonctions supérieures, du tableau d'ancienneté, ce dernier étant établi bien entendu dans l'ordre de concours pour les fonctionnaires entrés en même temps dans la carrière.

En France même, il est des carrières où, dès à présent, la nécessité de maintenir un avancement au choix ne paraît nullement démontrée.

Il en est ainsi, par exemple, dans l'enseignement, et notamment dans l'enseignement supérieur. En effet, les têtes du service de l'Instruction Publique, c'est-à-dire les Directeurs et le personnel de l'Administration centrale, les Recteurs d'Académie, les Inspecteurs même constituent un cadre distinct du personnel enseignant. On ne peut donc pas invoquer, pour maintenir l'avancement au choix dans le personnel enseignant, qu'il est nécessaire de permettre à des hommes encore jeunes d'arriver aux premiers grades. Cela n'a aucun intérêt pour l'administration du corps.

Quant à l'argument, qui consiste à dire que le choix est un stimulant utile pour le zèle des professeurs, il porterait, si l'avancement était la seule partie où le choix de l'Administration pût se donner carrière ; mais ce choix s'exerce aussi en matière de résidence, d'attribution de poste, de récompenses honorifiques, etc. : toutes questions aussi importantes pour un professeur que celle de l'avancement proprement dit.

Nous ne croyons donc pas à la nécessité absolue de maintenir l'avancement au choix dans toutes les administrations publiques. Il en est qui peuvent s'en passer.

Il en serait surtout ainsi, si l'on admet, d'une part, que certains diplômes acquis par le fonctionnaire donnent lieu automatiquement à une bonification ou majoration d'ancien-

neté, de façon à récompenser l'effort du travail accompli (1) ; et si l'on admet, en sens inverse, que le fonctionnaire qui néglige son devoir, qui se laisse aller à la paresse, peut être puni d'un retard d'avancement, prononcé à titre disciplinaire, avec les garanties appelées par ce genre de sanctions (2).

Ceci dit, nous reconnaissons que l'Administration peut invoquer, dans certains cas, la nécessité de maintenir un avancement au choix : ne fût-ce que pour permettre à des hommes encore jeunes d'arriver à la tête des services, et de pouvoir déployer dans la direction et dans la réforme de ces services, une activité que l'on trouve rarement chez des hommes chargés d'années.

On peut même aller plus loin : on peut soutenir que l'avancement donné exclusivement à l'ancienneté, si égalitaire qu'il paraisse, constituerait parfois une injustice. En effet, l'âge de l'entrée d'un fonctionnaire au service et sa longévité sont, à tout prendre, des faits qui ne manquent pas en eux-mêmes d'un certain arbitraire. Ce sont des inégalités naturelles, que la justice ne recommande pas de fortifier, mais d'atténuer plutôt quand elles deviennent trop choquantes. L'individu qui s'use au service plus rapidement qu'un autre, en raison même de l'effort qu'il donne et que son tempérament le pousse à donner, peut très légitimement s'attendre à quelque compensation. Il ne faut pas que l'organisation de l'avancement, sous couleur d'égalité, devienne une véritable prime à l'inertie du fonctionnaire.

Mais il ne faut pas non plus pousser le raisonnement à l'absurde, et s'en remettre à l'arbitraire pur et simple des chefs, sous couleur de justice distributive ; car on aboutit

(1) M. Demartial, (*Le statut*, pp. 147 et ss.) suggère, d'une façon générale, cette forme pour noter les avancements au choix.

(2) Cf. *infrà*, p. 122 et ss.

alors aux abus que nous avons constatés : l'avancement au choix, au lieu d'être une prime au mérite, devient une prime à l'intrigue ; il est la récompense du temps perdu par le fonctionnaire à flatter et à courtiser les personnages de qui dépend son avancement.

Le maintien de l'avancement au choix, même quand il est justifié en principe, se complique donc d'une réglementation fort délicate à établir.

Dans quelle proportion le choix jouera-t-il ? Comment s'assurer que ce choix ira aux plus capables, aux plus méritants ?

Le législateur ne peut évidemment que poser, ici, certaines règles générales. Elles vaudront toujours mieux que l'absence de toute règle fixe.

VII

On peut d'abord limiter l'arbitraire du choix, en exigeant qu'un agent, avant d'être promu, compte un temps minimum de services dans la fonction qu'il occupe : ainsi un an, deux ans de fonction dans un grade seront nécessaires avant de pouvoir être promu, même au choix, dans le grade immédiatement supérieur. On évite ainsi des avancements express, du genre de ceux que nous avons signalés (1).

On peut ensuite limiter la proportion du choix, dans chaque promotion, à ce qui est nécessaire pour le but qu'on se propose d'atteindre, et qui est d'assurer une direction suffisamment jeune, ou de stimuler l'ardeur du personnel au travail.

(1) Cf. *suprà*, p. 65.

Le statut des officiers ne laisse au choix qu'un tiers des postes vacants pour les grades inférieurs, la moitié pour les grades suivants ; et on va en augmentant ainsi la proportion du choix au fur et à mesure qu'on s'élève en grade, les grades supérieurs à celui de chef de bataillon étant exclusivement réservés au choix.

C'est un statut convenablement adapté aux nécessités de la vie militaire.

Pour les carrières civiles, on distingue en Angleterre l'élévation de traitement, d'avec la promotion en grade. C'est cette distinction que les fonctionnaires proposent de généraliser en France (1).

Chaque grade comporterait une échelle de traitements, — autrement dit de *classes*, — allant d'un minimum à un maximum afférent au grade. Le fonctionnaire passe d'une classe à l'autre, exclusivement à l'ancienneté, tous les deux ans, par exemple : sauf si l'avancement est refusé à titre disciplinaire (2).

Le choix n'intervient que pour la promotion de grade à grade, dans une mesure à déterminer (3).

Ainsi se trouvent discriminés les divers facteurs qui permettent de rétribuer exactement le travail d'un agent : d'une part, le nombre des années de service ; d'autre part, la valeur personnelle et le résultat obtenu.

Cette idée a récemment été appliquée au statut des officiers français : chaque grade a été subdivisé en classes correspondant à des échelons de traitement ; de telle façon qu'un ca-

(1) Cf. Demartial, *Documents*, pp. 41 et ss.

(2) Cf. Demartial, *Le statut*, p. 157.

(3) On trouvera dans l'ouvrage de M. Georgin, *sup. cit.*, pp. 398 à 725, une étude complète et détaillée de l'avancement par classe et par grade.

pitaine, arrivé au maximum de classe, ait presque le même traitement qu'un chef de bataillon à ses débuts. On évite ainsi d'attribuer à l'ancienneté un commandement, qui doit être réservé à la valeur ; et cependant on récompense autant que faire se peut les longs et honorables services rendus dans un grade subalterne.

VIII

Le choix étant ainsi limité, dans son principe et dans son application, il s'agit d'assurer qu'il ira aux plus méritants.

Pour cette désignation, on ne peut se passer de l'avis des chefs hiérarchiques. Ils sont, quoiqu'on en dise, les mieux placés pour juger de la valeur et du travail des agents. S'ils ne servent pas à cela, à quoi pourraient-ils servir ?

Que l'agent puisse avoir connaissance de ses notes, nous l'avons admis ; qu'il ait recours contre les décisions qui le lèseraient, nous le demandons aussi. Mais le statut doit nettement poser le principe que les fonctionnaires sont notés par leurs chefs hiérarchiques, sous peine de perpétuer l'arbitraire et l'anarchie véritable que nous avons vu s'instituer, du fait d'interventions, étrangères au service, dans l'avancement des fonctionnaires.

Si les recommandations doivent être interdites, les notes étrangères au service doivent l'être tout autant : car elles ne sont que des recommandations indirectes ou déguisées. Elles détruisent la hiérarchie des services. Elles enlèvent en même temps au fonctionnaire toute faculté de recours. Contre qui réclamerait-il, en dehors de son service? Les chefs peuvent avoir une responsabilité vis-à-vis de leurs agents. Les personnes étrangères au service n'en ont aucune. Comment les

connaître d'ailleurs? et comment les atteindre ? Comment réfuter des propos anonymes, tels que ceux dont nous avons vu qu'on pouvait faire état (1). ?

Il faut en finir avec ce désordre, le pire de tous ceux qui ruinent la confiance et la discipline du personnel. Celui-ci a le droit d'exiger que ses devoirs soient définis (2) ; que des chefs de service prennent la responsabilité de toutes les notes qui influent sur l'avancement ; que ces notes soient communiquées aux intéressés ; qu'un recours enfin soit ouvert à ceux-ci.

Le fait que l'agent doit être noté par ses chefs hiérarchiques ne veut pas dire, d'ailleurs, que le pouvoir de décision doive être exclusivement attribué au chef qui a noté. Généralement même il n'en est point ainsi.

Celui qui note doit être placé de façon à connaître l'agent qu'il note, ou tout au moins à pouvoir se renseigner personnellement sur lui. La décision dépend au contraire, la plupart du temps, d'un personnage plus haut placé, qui centralise toutes les notes relatives au personnel, et qui peut servir d'arbitre entre les agents et leurs chefs immédiats.

Ce haut fonctionnaire peut être assisté dans son travail par une commission de classement. C'est encore un des vœux émis par les fonctionnaires que l'introduction, dans ces commissions de classement, de représentants du personnel soumis audit classement.

La haute administration oppose à ce vœu une résistance très vive, pour des raisons qu'il est intéressant de connaître.

« Supprimez le choix, dit-elle, si vous croyez pouvoir vous

(1) Cf. *suprà*, pp. 79 et ss.

(2) Cf. ce que nous avons dit, *suprà*, p. 86, de la nécessité, en particulier, de définir avec précision ceux de ces devoirs qui peuvent avoir un caractère politique.

en passer ; mais si vous le laissez subsister, il faut que ce soit un choix. Or, qui dit choix, dit par là même un acte de préférence émanant des chefs hiérarchiques, là où il y en a : car vous ne prétendez pas réduire les chefs hiérarchiques à la conception de gens uniquement faits pour endosser la responsabilité d'actes commis par leurs subordonnés ?

« Si vous entendez conférer l'avancement par voie d'élection, par le suffrage des pairs ou des inférieurs, dites-le. Mais si vous conservez l'avancement au choix, il va de soi que ce choix est celui des supérieurs. »

A l'appui de ces arguments, on cite des faits. Dans telle administration, qui a cru pouvoir introduire dans ses commissions de classement deux représentants élus, par chaque catégorie de fonctionnaires, lesdits représentants ont été élus par leurs camarades avec le mandat impératif de voter toujours en faveur des candidats les plus anciens : autrement dit d'entraver l'avancement au choix, dans la mesure de leur possible.

Et comment, ajoute-t-on, voulez-vous qu'il en soit autrement ? Quel sera le fonctionnaire assez osé pour se prononcer sur l'avancement au choix d'un de ses pairs ? S'il proteste contre la nomination d'un camarade bien noté, s'il révèle des fautes de celui-ci, il sera traité de mouchard. S'il fait l'éloge d'un autre camarade, on suspectera l'amitié, les relations personnelles. Les fonctionnaires supportent malaisément le choix d'un chef, mais ils l'admettent ; celui d'un camarade, jamais ! Le sentiment égalitaire est trop vif en France pour cela.

Le mandataire élu ira-t-il se préférer lui-même à ses camarades pour l'avancement ? Ce serait un *tolle* général. Alors faudra-t-il qu'il refuse l'avancement pour lequel il serait proposé ? Et s'il n'est proposé pour aucun avancement, en quoi

est-il qualifié pour participer à un classement en vue du choix ? Il ne peut que s'y montrer hostile.

On arrive ainsi, de déduction en déduction, à montrer que le mandataire élu peut difficilement participer au choix, dont la responsabilité incombera forcément aux chefs. Que devient donc le mandataire ? Un moyen de contrôle, un surveillant de ses chefs ; rôle aussi difficile qu'ingrat : car nous ne sommes pas en matière de justice, où tous les jurés sont égaux ; nous sommes en matière de classement, acte où le chef reste un chef, et doit endosser la responsabilité de sa décision. Quels seront le devoir et l'attitude de son subordonné ? Bien des méprises ne sont-elles pas à craindre ? Et, s'il est parfois délicat, nous l'avons vu, de communiquer aux intéressés leurs propres notes (1), n'est-il pas plus délicat encore d'ouvrir et de feuilleter devant un fonctionnaire les dossiers de tous ses camarades ?

La conclusion administrative est que le vœu des fonctionnaires se heurte à de réels obstacles, en ce qui concerne la présence, dans les commissions de classement, de mandataires élus par leurs pairs, ou même de représentants du personnel tirés au sort ou désignés à l'ancienneté (2).

Ce qui est certain, c'est que la présence de ces mandataires n'aura pas, pour les raisons que nous avons données, l'effet considérable que les intéressés en attendaient.

Les véritables garanties de l'avancement au choix, si on le laisse subsister, nous semblent plutôt résider : *a*) dans l'établissement d'un tableau d'avancement ; *b*) dans la communication à chaque fonctionnaire de ses notes, et dans le droit qui lui serait donné d'y joindre des observations ;

(1) Cf. *suprà*, p. 89.

(2) Cf. Salaün, *loc. cit.*, p. 60.

c) dans un recours sérieux qui serait ouvert à tout intéressé contre les décisions de la commission de classement, devant une juridiction plus haute.

C'est sur l'établissement de ce recours, et sur le respect par le Ministre de l'ordre établi dans le classement par les commissions, que devrait surtout porter l'effort des fonctionnaires.

Si l'on tient à faire intervenir les fonctionnaires de rang égal ou inférieur dans l'acte du classement, on pourrait le faire en superposant le choix des supérieurs à une première désignation faite par les camarades. Ce procédé ne se heurte pas aux mêmes objections que les commissions mixtes, parce qu'ici les deux moyens sont employés distinctement l'un de l'autre ; l'élection d'abord, le choix ensuite.

Cette combinaison a été récemment essayée dans l'armée pour le choix des officiers pris parmi les adjudants. Comme il s'agissait d'un avancement exceptionnel, on a invité les adjudants eux-mêmes à présenter dans chaque régiment une liste de candidats, en nombre supérieur à celui des vacances d'officiers. La commission centrale de classement choisissait ensuite, sur cette liste de présentation. Les résultats de ce procédé ont été différemment appréciés, suivant les armes et suivant les régiments. Dans un certain nombre de cas, on s'est plaint que les adjudants désignassent par système les plus anciens d'entre eux, ce qui revenait à supprimer le choix ; ou que l'on aboutît à des froissements, chacun s'estimant le plus digne. Peut-être, si l'on avait invité les lieutenants du régiment, — ce qui eût été juste, puisqu'il s'agit de choisir un de leurs pairs, — à participer au vote pour la liste de présentation, concurremment avec les adjudants, eût-on écarté une partie des objections ainsi formulées.

Quoi qu'il en soit, et tout imparfait qu'il puisse être, ce procédé, ou toute autre combinaison de systèmes, présente un avantage : celui de la netteté. Quand on fait de l'élection, on fait de l'élection. Mais quand on fait du choix, on fait du choix, Il est difficile de sortir de là.

Sur l'utilité même des commissions de classement, bien des avis différents ont d'ailleurs été émis. Au Ministère de la Guerre, elles ont été plusieurs fois supprimées ou rétablies. « En réalité, nous disait un ancien chef de service, ces commissions fonctionnent d'une façon satisfaisante, quand on peut les garer du fléau des recommandations. Il faudrait pour cela que les membres, désignés pour en faire partie, ne fussent avertis de leur mission qu'au moment de la remplir. Chaque fois que ces commissions n'ont travaillé que sur les dossiers et les notes des candidats, elles ont fait œuvre équitable. Le mal commence lorsque les membres de la commission, au lieu de juger sur pièces, veulent ajouter aux notes leur opinion personnelle. Aussi est-ce un non-sens, que de rendre ces commissions permanentes : il devient impossible alors aux commissaires d'éviter les suggestions et les recommandations qu'on leur adresse de toutes parts. Les commissions offrent alors les mêmes inconvénients que ceux auxquels les chefs hiérarchiques sont exposés par leur situation. »

Cependant l'intervention de la commission de classement nous paraît désirable en ceci, que sa présence facilite la possibilité d'un recours, de la part du fonctionnaire qui se croit lésé dans son ordre d'inscription au tableau. Ce recours, on peut le concevoir adressé au Ministre, ou à la commission elle-même, ou à telle juridiction qu'on voudra (1). Il est en tout cas plus facile à introduire que s'il s'agissait d'un choix

(1) Cf. Demartial, *Le statut*, p. 152, et Salaün, *loc. cit.*, p. 72.

fait directement et uniquement par le Ministre, chef suprême de la hiérarchie.

Mais, nous le répétons en terminant, d'accord ici avec tous les fonctionnaires : moins il y aura de choix, moins il y aura de risques de favoritisme, moins il y aura de difficultés et de réclamations contre les passe-droits vrais ou prétendus.

Qu'on améliore le recrutement des fonctionnaires ; qu'on l'entoure de garanties ; qu'on assure la hiérarchie dans les services ; et qu'on restreigne le choix au minimum : juste ce qu'il en faut pour rajeunir les cadres supérieurs, et pour ne pas enlever tout stimulant, tout idéal à l'existence du fonctionnaire.

Elle est monotone et dépourvue d'imprévu, cette existence. Le rêve de se signaler, de sortir un peu de la route battue, de marcher à son pas et non plus à celui de la colonne, vient seul y apporter quelque distraction, parfois même un réconfort utile. Le fonctionnaire a certes ses raisons pour se méfier du choix. Ce dernier demeure pourtant le seul moyen de rendre justice à l'effort exceptionnel, ou de corriger quelque infortune imméritée. Tout en se plaignant du choix, le fonctionnaire au fond de son âme l'espère ; il l'attend toujours. C'est la source de ses illusions de jeunesse, de ses rêves d'âge mûr. En la tarissant radicalement, n'abattrait-on pas son ardeur, au lieu de la réveiller ? *Chi lo sa* ? Le fonctionnaire le sait-il lui-même !

IX

Les permutations.

Nous avons supposé jusqu'ici que le fonctionnaire, entré dans la carrière par le bas de l'échelle, en gravissait un à un tous les échelons.

Il n'en est pas toujours ainsi.

Le fonctionnaire peut entrer dans un service par voie de permutation : grave question, et source d'abus justement redoutée dans notre pays.

« De tous les abus dus à la mauvaise organisation des services publics, il n'en est pas de plus révoltant que l'abus fait des permutations. Des conditions de capacité sont-elles exigées à l'entrée d'une catégorie de fonctions, il suffit d'avoir occupé n'importe quelle autre fonction pour en être affranchi... Presque chaque administration a sur ce sujet son lot de scandales (1). »

En France, en effet, les administrations ont vécu jusqu'ici séparées l'une de l'autre par des cloisons étanches, sans règles communes de recrutement ni d'avancement, sans souci de corrélation entre leurs grades et leurs traitements (2).

Les permutations, faute d'équivalences, sont donc forcément arbitraires.

Bien préférables sont, à ce point de vue, les systèmes anglais et allemand, qui recrutent à la même origine tout le personnel supérieur de leurs administrations civiles (3).

X

Les grades supérieurs.

L'accession aux grades supérieurs d'un service soulève

(1) Demartial, *Le statut*, pp. 165 et ss.

(2) Depuis plusieurs années, un projet d'unification des grades et traitements dans les administrations centrales est à l'étude. Malgré les interventions réitérées de M. Louis Marin, député de Meurthe-et-Moselle, auprès du Parlement et des ministres, ce projet n'a pu encore aboutir.

(3) Cf. *infrà*, IIe partie, ch. III et IV.

d'autre part une série de problèmes particuliers, suivant les services.

S'il est naturel, en thèse générale, que les emplois supérieurs soient le couronnement de carrière des fonctionnaires du service ; s'il est même des administrations, comme l'Enregistrement, la Guerre, la Marine, dont la spécialisation exige que les chefs aient gravi un à un tous les échelons ; il existe au contraire des corps qui gagnent à ce que la direction soit renouvelée, de temps à autre, par l'accession de personnalités prises au dehors.

M. Rolland fait justement observer, pour le Conseil d'Etat, qu' « il est impossible d'isoler le Conseil de l'administration active. Il est appelé à donner des avis au chef de l'Etat ; et, même quand il juge, il est désirable qu'il soit très averti de la vie administrative et de ses nécessités. A cause de cela, il faut, dans le recrutement de la haute assemblée administrative, faire une place à des personnes n'ayant pas passé le concours et provenant de l'extérieur (1) ».

Récemment aussi n'avons-nous pas vu l'Etat, en présence de difficultés soulevées par la fusion du personnel de deux réseaux de chemins de fer, être obligé de leur donner un arbitre, dans la personne d'un chef choisi en dehors de ces deux réseaux ?

On peut donc comprendre que le gouvernement veuille se réserver, dans certaines administrations, le droit d'appeler au premier poste un homme qui n'a pas appartenu au service.

Mais il faut reconnaître que ces nominations sont la plupart du temps celles où se manifeste le favoritisme le plus éhonté.

Comment résoudre la difficulté ? La solution la meilleure

(1) Rolland, *La réaction contre les abus du favoritisme*, p. 573.

est, nous l'avons dit, celle de l'Allemagne, qui recrute aux mêmes origines tous les titulaires de fonctions administratives supérieures (1).

En France, c'est au contraire l'enfance de l'art. De telles nominations sont laissées à l'arbitraire complet du gouvernement, sans condition d'aucune sorte.

Il en résulte que le favoritisme s'y donne cours ; et que les inégalités les plus choquantes s'y manifestent.

C'est ainsi qu'au Ministère de l'Intérieur, l'accès aux fonctions les plus importantes, — préfets, sous-préfets, — est affranchi de toute exigence de titre ou de grade ; tandis que le dernier expéditionnaire aura dû faire la preuve de ses talents et subir le concours pour accéder au plus minime emploi.

Nous pensons que le statut doit apporter un correctif à cette situation.

Qu'un certain nombre de fonctions « politiques », où la question de confiance l'emporte sur le côté professionnel et technique, soient laissées au libre choix du Gouvernement, nous l'admettons.

Mais qu'il soit alors entendu que les titulaires de ces fonctions politiques suivront dans leur retraite les membres du Gouvernement, comme cela se fait en Angleterre (2).

Nous verrons alors la liste de ces « postes de confiance » diminuer promptement, et se réduire à ce qu'elle doit être.

Et pour tout ce qui est fonction permanente, que le statut pose des conditions de grade, d'examen ou de concours.

Les agrégés, les médecins des hôpitaux concourent bien jusqu'à trente et quarante ans. Nous fera-t-on croire qu'un

(1) Cf. *infrà*, IIe partie, ch. IV.
(2) Cf. *infrà*, IIe partie, ch. III.

homme capable d'administrer un département ne peut, à défaut de grade, subir la moindre épreuve, destinée à mettre en relief ses connaissances et son talent ?

XI

Statut disciplinaire.

Arrivons à l'action disciplinaire.

Le droit de punir peut être envisagé comme un accessoire du droit de commander, ou bien comme une partie intégrante du droit de juger. Sans entrer dans la controverse qui divisait au XVIIIe siècle Montesquieu et J.-J. Rousseau, et qui divise encore les théoriciens du droit constitutionnel, sans nous demander avec eux si le pouvoir judiciaire doit être, ou non, distinct du pouvoir exécutif, constatons que le progrès du droit a consisté à donner au pouvoir judiciaire des organes autres que ceux par lesquels s'exerce le pouvoir de commandement dans l'Etat.

Les revendications des fonctionnaires, demandant un statut disciplinaire, marquent une nouvelle phase de cette évolution.

Assurément l'action disciplinaire corporative n'est pas la Justice sociale, la Justice pénale proprement dite. On ne saurait confondre ces deux actions répressives sans dommage pour les services publics et pour ceux qui en sont chargés.

Qu'un fonctionnaire se rende coupable d'un délit de chasse, il est juste qu'il en soit puni comme un autre citoyen ; mais les conséquences de ce délit peuvent rejaillir plus ou moins sur sa carrière publique. Elles seront beaucoup plus graves si le délinquant est gendarme, que s'il est professeur de collège.

En sens inverse, pour ce qui touche le professeur de collège, des actes qui témoigneraient d'une moralité douteuse, sans constituer cependant des délits au sens propre de la loi, n'entraîneraient aucune condamnation pénale par les tribunaux, et pourraient obliger néanmoins l'administration académique à prononcer que l'auteur de ces actes n'est pas qualifié pour avoir la garde d'enfants et le soin de les instruire.

Il y a donc une justice disciplinaire qui est distincte et qui doit rester indépendante, dans une certaine mesure, de la justice pénale exercée par les tribunaux.

A qui doit être confiée l'application de cette discipline? C'est sur ce point que les fonctionnaires postulent des améliorations.

Nous n'avons connu, jusqu'ici, dans la plupart des administrations françaises, que l'*action* disciplinaire exercée par les chefs sur leurs inférieurs.

L'armée seule s'est élevée de l'*action* disciplinaire à la conception d'une *juridiction* disciplinaire. Ce progrès lui était d'ailleurs imposé par la gravité particulière des peines inscrites dans le Code militaire ; et aussi par le fait qu'en temps de guerre les armées deviennent pour les territoires occupés le seul pouvoir en exercice ; elles doivent donc répondre à tous les besoins de l'administration de ces territoires, notamment à celui de rendre la justice.

La juridiction des Conseils de Guerre constituait déjà une différence sérieuse, entre l'action directe et impérative du commandement proprement dit, et l'acte de ce même commandement promu aux fonctions de juge. Il a néanmoins été estimé, dans les derniers temps, et non pas seulement en France, mais aussi en Allemagne, que la distinction entre ces deux fonctions pouvait être poussée plus loin. Les Con-

seils de Guerre ont été l'objet, en Allemagne, d'une réforme, et, en France, de propositions de réforme, qui accentuent encore leur caractère juridictionnel, et qui les distinguent davantage du commandement proprement dit.

Il se fait ainsi, dans l'ordre des mesures disciplinaires, une évolution générale, à laquelle les administrations civiles ne peuvent échapper.

Il ne s'agit pas d'ailleurs d'enlever aux chefs hiérarchiques toute action disciplinaire ; mais d'abord de la soumettre à des règles légales, et ensuite de la restreindre, — comme dans l'armée, — au droit de prononcer des peines légères : avertissement, blâme ou censure. Les peines sérieuses comporteraient, dans une mesure à déterminer, l'intervention de Conseils disciplinaires.

XII

Echelle des peines.

Nous sommes pleinement d'accord avec l'auteur du *Statut des fonctionnaires* sur le premier point. La loi devra fixer limitativement la nature des peines disciplinaires, leur gradation et leurs conséquences. L'arbitraire des chefs n'est plus ici de saison ; et l'intervention du législateur ne peut soulever aucune objection : soit qu'il raye du tableau des peines disciplinaires telle de ces peines qui paraît critiquable, comme l'amende ; soit qu'il en institue de nouvelles, comme le licenciement pour incapacité, qui existe en Allemagne, et qui peut devenir une contre-partie nécessaire des garanties que nous nous efforçons d'instituer dans l'avancement à l'ancienneté.

Nous ne pouvons suivre ici, dans le détail, l'énumération que M. Demartial fait de la gamme possible des mesures disciplinaires. Le mieux est de renvoyer le lecteur à son livre(1). Certaines mesures qu'il préconise, comme le remboursement en certains cas des retenues faites par le service des pensions civiles, nous entraîneraient d'ailleurs au delà des limites de cette étude rapide (2).

Nous n'en considérons pas moins, d'accord avec les fonctionnaires, que cette détermination limitative des peines, que ce Code disciplinaire constitue l'un des chapitres les plus utiles du futur statut. Le législateur ne saurait apporter trop d'attention à le rédiger.

XIII

Les Conseils de discipline.

Mais, à notre avis encore, le statut ne doit pas se borner à cette énumération. Il doit comporter l'institution de Conseils disciplinaires, chargés d'assister l'autorité pour le prononcé des peines graves.

La question est seulement de savoir :

1° Comment seront composés ces Conseils de discipline ?

(1) Cf. Demartial, *Le statut*, pp. 171 à 196.

(2) Cf. Alex. Lefas, Rapport général fait au nom de la Commission chargée de la revision des pensions civiles (Chambre des députés, 8e légis., n° 3077, annexe au procès-verbal de la 2e séance du 16 mars 1906). L'annexe 1 de ce rapport (pp. 89 et ss.) précise les difficultés qui rendent si complexe la réforme du régime des pensions civiles, et qui en font une question à part. Une commission spéciale a d'ailleurs été chargée de cette revision par la Chambre dans la présente législature.

2° Quel sera leur rôle : ne seront-ils appelés qu'à émettre un avis, à titre consultatif ; ou bien constitueront-ils une juridiction véritable ?

3° Dans ce dernier cas, leur sentence sera-t-elle sans appel ?

Le lecteur pressent de suite que ces trois points se tiennent l'un l'autre dans la discussion ; et que celle-ci se balance entre deux tendances extrêmes et contradictoires.

D'un côté, le vœu des fonctionnaires serait, si on le pousse à l'extrême, d'avoir des Conseils, exclusivement composés de membres élus par les fonctionnaires, et qui trancheraient souverainement les litiges existant entre ceux-ci et leurs chefs.

En sens inverse, la tendance gouvernementale serait de n'appeler aux Conseils que des hommes désignés par l'administration ; et encore de ne laisser à ces Conseils qu'un rôle accessoire et consultatif.

La vérité se trouve entre ces deux extrêmes.

XIV

Composition des Conseils.

A dire vrai, la composition des Conseils de discipline dépend de l'idée qu'on se fait de leur rôle.

Nous considérons qu'il est de l'intérêt des fonctionnaires que ces Conseils deviennent des juridictions véritables, ayant un pouvoir de décision propre. C'est la seule façon de protéger les fonctionnaires contre les surprises et les variations de la politique.

C'est aussi l'intérêt du public ; et, nous le montrerons plus loin, celui du Gouvernement (1).

(1) Cf. *infrà*, p. 134.

Mais il faut pour cela que la constitution des Conseils leur assure une autorité certaine, vis-à-vis du Gouvernement et du public.

Arriverait-on à ce résultat en les composant pour moitié de membres élus par les intéressés, comme le demandent certains vœux émis par les fonctionnaires, et pour le surplus seulement de membres de la hiérarchie (1)?

Nous ne le pensons pas.

Le gouvernement, fort peu disposé déjà à reconnaître aux Conseils de discipline une autorité propre, trouverait une trop belle occasion de déclarer qu'il ne peut abdiquer son pouvoir en des mains irresponsables ; et il aurait le public pour lui.

Effectivement, la hiérarchie professionnelle est le seul lien qui rattache les fonctionnaires à l'ordre public.

Qui subit la conséquence des fautes commises contre la discipline administrative? Le public. Qui peut être responsable, vis-à-vis de lui, de la répression de ces fautes? Personne, hors les membres de la hiérarchie administrative.

Si nous supprimons l'intervention de la hiérarchie, — et où se trouve-t-elle plus justifiée que dans l'appréciation d'un acte professionnel ? — il ne restera d'autre façon, de rattacher la fonction à l'ordre public, que l'élection.

Seulement, qu'on y prenne garde : si le principe électif devait jamais triompher chez les fonctionnaires, ce n'est pas à eux, c'est au public que le droit d'élire reviendrait.

En effet, les services publics sont faits pour le public, et non pas pour les bénéficiaires de la fonction.

(1) Nous devons dire que ce vœu est celui des syndicalistes, plutôt que des fonctionnaires statutistes.

Qu'on supprime alors le fonctionnarisme professionnel, et que soient élus, non pas seulement les magistrats ou les officiers, — car il n'y a pas de raison pour leur appliquer une règle particulière, — mais également, et avec eux, tous les autres fonctionnaires : les instituteurs, les agents des postes, et jusqu'aux demoiselles du téléphone. Au moins si le public est mal servi, il ne pourra s'en prendre qu'à lui-même.

Mais il n'acceptera jamais, — que les fonctionnaires se mettent à sa place, — qu'à ses dépens l'on assure à un corps de citoyens la permanence d'emploi, la stabilité de traitement, un avancement automatique, une pension calculée sur cet avancement, bref tout ce que nous cherchons à réaliser par le statut des fonctionnaires : pour qu'à l'abri de ces privilèges, — car ce sont, dans l'état social actuel, de véritables *privilèges*, — lesdits citoyens n'aient plus à se préoccuper que de ne se faire les uns aux autres aucune peine, même légère.

Ce serait un marché de dupes, qu'on ne peut pas lui proposer.

Concluons que si nous sommes partisans de maintenir au fonctionnaire sa qualité professionnelle et de l'entourer de garanties, de fortifier encore le caractère professionnel par l'institution d'une juridiction corporative, nous ne pouvons instituer cette juridiction qu'autant que la hiérarchie professionnelle sera mise en demeure d'accepter la responsabilité de la sentence.

Seul cet élément hiérarchique peut imposer le respect de la sentence disciplinaire au Gouvernement et au public.

Seul il a qualité pour le faire.

Il faut que le fonctionnaire se pénètre bien de l'idée, qu'en matière de statut, la lutte n'est pas entre l'élément hiérarchique et l'élément subordonné. Elle est, nous l'avons mon-

tré, entre l'élément fonctionnaire et l'élément élu (1) ; et c'est la hiérarchie de chaque service qui est ici placée pour s'interposer entre le personnel et les ingérences du dehors, et pour mettre ses subordonnés à l'abri des sautes de vent politiques.

Nous entendons bien qu'il s'agit ici d'une hiérarchie professionnelle, stable, telle que le statut a pour but de l'assurer aux fonctionnaires ; et non pas de cette hiérarchie de rencontre et de passage, que les circonstances politiques mettent trop souvent, à l'heure actuelle, à la tête des services.

Mais nous disons que sans la garantie d'une hiérarchie sérieuse, il est impossible d'arriver à constituer une véritable juridiction disciplinaire, ayant pouvoir de décision, à la place des ministres.

Or, c'est ce but, la constitution d'une juridiction autonome, qui doit être, nous le répétons, principalement visé par les fonctionnaires :

1° Parce qu'une juridiction professionnelle stable peut seule enfanter cette jurisprudence constante, éloignée des variations et des surprises, que tout justiciable désire, et qui convient particulièrement à la sécurité demandée par les fonctionnaires ;

2° Parce que cette juridiction sera un progrès déjà considérable en matière de discipline, le droit de commander étant ainsi distingué de celui de punir ;

3° Enfin parce qu'un tribunal disciplinaire, même hiérarchique, repose sur la notion corporative, sur l'idée de profession, et qu'il fortifie cette notion.

Or, nous sommes d'accord avec les fonctionnaires pour la maintenir.

(1) Cf. *suprà*, pp. 74 et ss.

La diminuer, saper la hiérarchie au profit des pouvoirs électoraux, c'est pour le fonctionnaire se détruire lui-même (1).

XV

Admettons donc que la prépondérance, au sein des Conseils de discipline, appartiendra sans conteste à l'élément hiérarchique. Agir autrement serait obliger la hiérarchie elle-même à réclamer sa liberté d'agir à l'encontre de la décision des Conseils. Or, nous voulons que ceux-ci aient le droit de prononcer.

Le fait d'introduire dans les Conseils des membres de la hiérarchie ne doit pas exclure le souci d'assurer aux inculpés des juges impartiaux.

Pour cela, il importe d'abord que les chefs directs de l'inculpé, ceux qui l'auront accusé ou mal noté, ne figurent pas dans le Conseil appelé à juger.

Il faut que la décision appartienne à des hommes placés en dehors et au-dessus du débat ; à des chefs de service ayant intérêt à se renseigner sur les agissements de leurs sous-chefs, et à condamner ceux-ci quand ils se trompent,

Y aurait-il lieu d'adjoindre, dans ces Conseils de discipline, un élément judiciaire à l'élément professionnel ?

La chose est proposée en France, pour les Conseils de guerre jugeant en temps de paix. C'est une réforme accomplie déjà en Allemagne ; une magistrature spéciale, un corps de « conseillers de justice militaires » y a été créé ; il s'adjoint aux chefs et aux pairs de l'inculpé pour le jugement ;

(1) Cf. *suprà*, pp. 76 et ss.

c'est même lui qui dirige la procédure des débats, un peu comme la Cour dirige en France celle des assises, en présence du jury.

Conformément à ces précédents, une proposition de loi belge, que nous retrouverons plus loin (1), a proposé d'introduire un magistrat de l'ordre judiciaire dans les Conseils de discipline professionnels.

Nous sommes loin d'être hostile à cette proposition. La présence d'un juge ou d'un conseiller d'Etat nous paraît être une garantie pour les justiciables, aussi bien que pour le public.

L'inconvénient du juge peut être de faire voisiner un peu trop la justice disciplinaire avec la justice pénale ; alors qu'elles ne doivent pas être confondues. C'est pourquoi nous penserions, de préférence, à un magistrat de l'ordre administratif. L'esprit de corps admettrait d'ailleurs plus facilement la présence de ce dernier.

Elément judiciaire et élément hiérarchique ne suffisent pas à constituer la juridiction disciplinaire que nous demandons ; l'inculpé doit y être aussi représenté par des pairs. Toute l'échelle hiérarchique doit être représentée dans une juridiction corporative ; et le dernier échelon, parmi ceux qui prennent part au jugement, est celui auquel appartient l'inculpé.

Les pairs de l'inculpé jouent un rôle important, qui ne tient d'ailleurs pas à leur nombre. Tous ceux qui ont fait partie de conseils délibérants savent qu'une minorité infime se fait souvent mieux entendre qu'une minorité importante. Au Conseil de Guerre, où l'accusé n'a parmi les juges qu'un représentant de son grade, on a même inventé une « minorité de faveur », qui rétablit la balance au profit de ce dernier.

(1) Cf. *infrà*, IIe partie, ch. IV.

En fait, la mission du pair est surtout une mission de contrôle : il s'agit de rappeler aux juges qu'ils doivent uniquement juger sur pièces, et d'après les renseignements acquis aux débats ; il s'agit aussi, dans le délibéré, où tous les hommes sont égaux quel que soit leur grade, puisqu'il s'agit de jurés, de permettre à tous les sentiments de s'exprimer.

XVI

Comment les membres du Conseil doivent-ils être désignés ? Doivent-ils être tirés au sort, ou choisis par le Ministre, ou bien élus par leurs pairs ? Ce sont questions que nous signalons ici, pour les reprendre plus tard (1).

De même, la question de savoir si les Conseillers doivent recevoir une mission durable, comme c'est le cas des membres du Conseil de l'Instruction Publique ; ou bien si leurs pouvoirs se borneront à la session pour laquelle ils sont convoqués : comme c'est le cas des jurys criminels et des Conseils de Guerre.

Observons seulement, dès à présent, qu'un lien existe entre la façon dont les membres du Conseil sont choisis, et la durée de leurs pouvoirs. On ne peut pas admettre que les juges soient désignés par le Ministre pour une affaire déterminée. Il est également difficile d'admettre qu'ils soient élus pour une courte session. Si donc les jurés sont désignés par un de ces deux procédés, — le choix ou l'élection, — ils seront permanents.

Au contraire, les jurés dont les pouvoirs expirent à chaque

(1) Cf. *infra*, IIe partie, ch. VI.

session sont désignés par voie de tirage au sort, sur des listes dressées à l'avance.

On se tromperait en croyant que ce dernier mode de procéder est le plus imparfait. C'est peut-être le plus compatible avec l'idée d'une justice impartiale. Le juré, n'étant pas désigné à l'avance, n'a pu être prévenu ni circonvenu. Il n'est pas tenté d'abuser de ses fonctions, puisqu'elles cessent aussitôt la sentence rendue. Enfin le choix direct du juge a quelque chose qui choque : s'il est désigné par le Gouvernement, on dira qu'il a reçu mission de requérir ; s'il est élu par les pairs de l'inculpé, on dira qu'il reçoit mission de plaider en sa faveur. Toute autre est la conception du juge. Il ne reçoit mission que de sa conscience. Un bon Conseil de discipline ne doit se composer ni d'accusateurs, ni d'avocats. C'est l'intérêt d'une bonne juridiction qu'il en soit ainsi ; et cet intérêt, ne l'oublions pas, se confond avec l'intérêt bien compris du public et du fonctionnaire.

XVII

Pouvoirs des Conseils.

C'est aussi, pensons-nous, l'intérêt bien compris du Gouvernement, que de pouvoir s'en remettre à un Conseil du soin de prononcer les sentences disciplinaires.

Nous luttions tout à l'heure contre le désir de certains fonctionnaires, qui eussent composé la Chambre de discipline au gré des justiciables, de telle façon qu'elle n'aurait pu être investie de pouvoirs juridictionnels.

Nous luttons maintenant contre la tendance du Gouvernement qui voudrait ne voir dans ces Conseils que des assem-

blées consultatives ; et réserver au Ministre, ou au Conseil des Ministres, le droit de statuer en dernier ressort.

Il n'y a rien de plus faux, croyons-nous, que cette conception.

Elle ne rime à rien ; elle ne satisfait personne.

Elle ne peut que jeter le trouble dans l'administration. Les débats qui ont suivi l'affaire Nègre en sont une preuve (1).

Mieux vaudrait ne rien faire que d'arriver à ce résultat.

Que le Gouvernement ne remette les pouvoirs juridictionnels qu'a une assemblée offrant des garanties à l'ordre public : cela est concevable.

Mais que, la première exigence satisfaite, il tienne ces garanties pour nulles et non avenues, et n'ait confiance qu'en lui seul, ceci est un peu nouveau.

Il y a, nous dit-on, la responsabilité gouvernementale à sauvegarder.

Mais est-ce que cette responsabilité empêche le gouvernement de confier aux tribunaux le soin de réprimer les crimes, ceux même qui intéressent le plus la sécurité publique ?

Est-ce que le Conseil de Guerre ne prononce pas sur les affaires de désertion, de trahison, qui sont aussi graves pour les interêts de l'Etat que celles qu'on peut évoquer devant les Conseils de discipline ?

Dans tous ces cas, ne voyons-nous pas les ministres se retrancher derrière la séparation des pouvoirs, pour empêcher

(1) M. Nègre, instituteur, avait été poursuivi devant le Conseil départemental de la Seine : à égalité de voix, le Conseil refusa de prononcer la révocation. Le Préfet passa outre, arguant de ce que l'avis du Conseil était purement consultatif. Ce fut l'occasion de débats parlementaires, qui ne prirent fin qu'avec la réintégration de M. Nègre, au bout de plusieurs années.

le Parlement d'empiéter sur les pouvoirs judiciaires ? Ne leur donnons-nous pas raison ?

Comment viendraient-ils prétendre que la responsabilité parlementaire s'oppose à ce qu'un Conseil de discipline prononce une sentence ?

Nous croyons que la discussion est insoutenable sur ce terrain-là.

Ni en droit, ni en fait, l'intérêt du Gouvernement ne s'oppose à la constitution de juridictions disciplinaires.

La composition de ces juridictions, — et leurs Codes, s'il en est besoin, — dépendent du législateur.

Mais elles doivent recevoir une existence propre.

Seulement nous convenons que, pour donner force de sentence aux décisions des Conseils de discipline, il serait nécessaire d'instituer en cette matière la possibilité de l'appel, et peut-être aussi du pourvoi en revision.

Le Gouvernement et les fonctionnaires y trouveraient une égale sécurité.

On a proposé, dans cet esprit, de déférer l'appel des sentences disciplinaires à une Cour unique, composée de deux sénateurs, de deux députés, de deux conseillers à la Cour de cassation, de deux conseillers d'Etat (1).

Cette proposition est intéressante, en ce qu'elle tend à superposer aux Conseils exclusivement professionnels une Cour, uniquement composée de représentants de l'intérêt public.

C'est, sous une autre forme, la même idée que celle dont s'inspire la proposition belge dont nous avons parlé (2) : seulement, au lieu de fondre les deux éléments au sein du même tribunal, on les superpose.

(1) Demartial, *Le statut*, pp. 180 et 181.
(2) Cf. *suprà*, p. 131.

Nous croyons toutefois que l'idée d'introduire des hommes politiques dans ces Conseils n'est pas heureuse. Tout le monde sera d'accord pour la repousser.

Des Cours disciplinaires, faisant intervenir un élément judiciaire à côté de l'élément professionnel, seraient plus facilement admises.

Au-dessus, le Conseil d'Etat pourrait recevoir le rôle de Cour suprême de revision : à moins que l'on ne préfère confier cette mission à la Cour de cassation, qui en est investie vis-à-vis des Conseils de Guerre.

Chacun des grands rouages de l'Etat, y compris le Parlement, resterait ainsi dans son rôle ; et il nous paraît que Gouvernement et fonctionnaires pourraient, sans imprudence, se remettre à une suite de juridictions ainsi organisées, du soin de vider les litiges disciplinaires.

XVIII

Nous avons ainsi examiné les principales revendications des fonctionnaires qui demandent un statut.

Pour les dispositions qui n'auraient pas trouvé place dans cet exposé, celles notamment qui ont trait aux incompatibilités et aux positions de non-activité, nous renvoyons le lecteur aux ouvrages, que nous avons cités.

Nous avons hâte d'arriver aux dispositions que les fonctionnaires ont laissées volontairement en dehors de leur demande de statut : ce sont celles qui concernent les associations et les syndicats, puis la grève des services publics.

Ces chapitres nous permettront d'étudier en même temps la doctrine des fonctionnaires syndicalistes : ceux qui ne veulent pas de statut.

CHAPITRE V

ASSOCIATIONS ET SYNDICATS DE FONCTIONNAIRES

La loi de 1884 et ses suites. — La loi de 1901. — Thèses en présence. — Contre les associations. — Pour les associations. — Le syndicalisme. — Conclusions.

I

Avec les revendications statutistes, nous avons eu principalement en vue la garantie des droits individuels du fonctionnaire.

Avec les associations et les syndicats, nous abordons la grosse question de l'action corporative.

La question ne se serait pas posée de la même façon, si l'administration avait organisé la représentation du personnel dans les cadres administratifs, conformément au projet que nous avons signalé, et que la Commission de l'Assemblée nationale proposait en 1873 (1).

Peut-être même ne se serait-elle pas posée, si l'on avait donné plus vite un statut aux agents ; car c'est la nécessité, le manque de garanties individuelles qui les a surtout poussé à se grouper. Beaucoup ne tiennent pas aux associations ni aux syndicats ; ils n'y sont venus que comme au seul moyen de faire entendre leurs doléances, et d'obtenir satisfaction.

(1) Cf. *suprà*, p. 99.

Néanmoins ces groupements, du fait qu'ils existent maintenant, posent la question de l'organisation corporative des fonctionnaires. Il est impossible de ne pas l'examiner ici.

Sans doute les fonctionnaires, qui usent du droit d'association sous une forme quelconque, ne demandent pas qu'on fasse une loi pour réglementer ce droit. Ils demandent simplement qu'on les en laisse jouir, tel qu'il est reconnu à d'autres catégories de citoyens, par la loi de 1884 sur les syndicats professionnels, ou par la loi de 1901 sur le contrat d'association.

Ce sont les pouvoirs publics qui, en présence de certaines difficultés ou impossibilités, ont, tantôt refusé aux agents de l'Etat le droit de se syndiquer, tantôt songé à donner un statut à leurs associations.

Alors que la demande de statut proprement dit émane des agents, nous l'avons vu, l'idée d'un statut corporatif ne vient pas d'eux, mais des pouvoirs publics. La position du problème est renversée. Il était essentiel de le signaler.

Mais le problème n'en est pas moins posé. Nous devons le suivre dans son développement historique, tout d'abord ; et l'examiner ensuite dans ses données actuelles.

II

La loi de 1884 et ses suites.

Avant 1884, il ne peut être question d'organisation corporative ou professionnelle. La loi des 14-17 juin 1791, alors en vigueur, les prohibait formellement :

Art. 1er. — L'anéantissement de toutes les espèces de corporations des citoyens du même état et profession étant une des bases fondamentales de la constitution française, il est défendu

de les rétablir de fait, sous quelque prétexte et quelque forme que ce soit.

Art. 2. — Les citoyens d'un même état ou profession, les entrepreneurs, ceux qui ont boutique ouverte, les ouvriers et compagnons d'un art quelconque, ne pourront, lorsqu'ils se trouveront ensemble, se nommer ni présidents, ni secrétaires, ni syndics, tenir des registres, prendre des arrêtés ou délibérations, former des règlements sur leurs prétendus intérêts communs.

Art. 3. — Il est interdit à tous corps administratifs ou municipaux, de recevoir aucune adresse ou pétition sous la dénomination d'un état ou profession, d'y faire aucune réponse ; et il leur est enjoint de déclarer nulles les délibérations qui pourraient être prises de cette manière, et de veiller soigneusement à ce qu'il ne leur soit donné aucune suite ni exécution.

Seules, avant 1884, faisaient exception à l'interdiction générale les sociétés dont la fondation était expressément autorisée par la loi : sociétés civiles ou commerciales, sociétés d'assurances, sociétés de secours mutuels ou sociétés philanthropiques approuvées. Un certain nombre de ces dernières s'étaient fondées parmi les fonctionnaires. Mais elles n'avaient pas le caractère d'organisations corporatives.

La loi de 1884 sur les syndicats professionnels vint, la première, faire brèche à la législation de 1791. Les fonctionnaires pensèrent de suite à en profiter. Mais ils se heurtèrent au *veto* de la loi elle-même.

Il est hors de doute, en effet, que le législateur de 1884, en autorisant la formation de syndicats, n'a jamais pensé aux agents de l'Etat.

Ceci ressort à l'évidence des travaux préparatoires (1) et du texte de la loi. Ce dernier énumère *limitativement* les cas où

(1) Cf. rapport Allain-Targé à la Chambre (documents parlementaires, *J. Officiel*, 20 mars 1881) ; et rapport Tolain au Sénat (doc. parl., *J. Officiel*, janvier 1884).

il est permis de fonder un syndicat. Il faut qu'il soit formé entre personnes « exerçant la même profession, des métiers similaires, ou des professions connexes concourant à *l'établissement de produits déterminés* » ; et que ces associations aient « exclusivement pour objet l'étude et la défense des intérêts *économiques*, *industriels*, *commerciaux et agricoles* (1) ».

C'est en s'appuyant sur ce texte que la jurisprudence a toujours refusé le bénéfice de la loi sur les syndicats aux professions qui ne sont pas agricoles, industrielles ou commerciales (2).

La loi de 1884 eut, à la vérité, pour effet de rendre l'autorité plus tolérante vis-à-vis des associations qui se formaient en dehors des cas prévus par la loi. Dans certaines administrations, le cercle des sociétés mutuelles ou philanthropiques s'élargit. On vit apparaître les « Amicales » dans l'Enregistrement, dans l'Enseignement. Mais tout ceci n'était que tolérance ou bienveillance administrative. Il n'y avait pas d'organisation légale professionnelle, en dehors des exceptions prévues par la loi de 1884.

Le désir que les citoyens avaient de bénéficier d'une de ces exceptions n'était que plus vif. C'est ainsi qu'au lendemain de la loi de 1884, les médecins voulurent en profiter. Leur prétention fut repoussée par les tribunaux ; et il fallut une

(1) Cf. loi du 21 mars 1884, art. 2 et 3.

(2) L. Duguit, favorable au mouvement syndicaliste, reconnaît, cependant, que « d'après la législation actuellement en vigueur en France... sans hésiter : non ; les fonctionnaires d'aucune espèce ne peuvent se syndiquer. La loi de 1884 sur les syndicats professionnels ne s'applique point à eux, mais seulement aux professions privées. Ce n'est pas douteux ». (Duguit, *Le Droit Social*, p. 131). Cf. Trib. corr. Lyon, 18 déc. 1912, Min. pub. c. Devillard (dans *Gazette du Palais*, 8 février 1913).

loi spéciale pour leur étendre, ainsi qu'aux dentistes et aux sages-femmes, le texte de 1884 sur les syndicats (1).

Certains fonctionnaires demandèrent aussi à bénéficier de la loi de 1884 : et, faute d'une loi plus générale sur le droit d'association, leur insistance mit plus d'une fois les pouvoirs publics dans un cruel embarras.

Reconnaître à ces agents le bénéfice de la loi de 1884, c'était leur étendre une loi qui n'était pas faite pour eux. Mais, d'autre part, refuser cette extension, c'était dénier aux agents toute possibilité de s'organiser corporativement, puisque la législation générale refusait alors aux Français le droit de s'associer.

La revendication de la loi de 1884 par les fonctionnaires repose ainsi, au début, sur une véritable équivoque ; et c'est ce qui explique les hésitations, les revirements même de la jurisprudence parlementaire à leur égard (2).

III

Il était à peu près fatal que de l'industrie privée le mouvement syndical s'étendît aux ouvriers des manufactures et des industries exploitées par l'Etat : les allumettes, les tabacs.

(1) Cf. loi du 30 nov. 1892, art. 13. — Les avocats n'ont pas réclamé cette extension, étant constitués en corporation par les règles particulières à leur ordre ; ce qui montre bien que les fonctionnaires n'eussent rien demandé, s'ils avaient été corporativement constitués, et s'ils avaient joui d'un statut.

(2) On trouvera l'historique détaillé des syndicats et associations de fonctionnaires dans le rapport de M. Jeanneney à la Chambre des Députés (cf. *infra*, IIe partie, ch. v) ; et dans les ouvrages de M. Georges Cahen : *Etudes sur les associations et groupements corporatifs de fonctionnaires* (*Revue Bleue*, juin à août 1905), et *Les fonctionnaires, leur action corporative* (1911). — *Adde* pour la question spéciale des syndicats d'instituteurs, les inter-

L'Etat-patron pouvait-il refuser à ses ouvriers ce qu'il accordait aux ouvriers des industries similaires, à moins d'être regardé par les ouvriers comme le pire des patrons, et de se faire, d'autre part, taxer de concurrence déloyale par les patrons de l'industrie privée ?

On voit la force de l'argumentation, et comment elle devait réussir.

Ce n'est pas, à la vérité, qu'elle fût péremptoire.

Dans toute exploitation d'Etat, on peut observer que le salaire des ouvriers de l'Etat est imputé au budget ; que lesdits ouvriers disposent par conséquent des moyens parlementaires pour faire améliorer leur situation ; tandis que cette ressource manque aux ouvriers de l'industrie privée.

La situation est plus délicate encore lorsqu'il s'agit d'un monopole d'Etat. Ici la comparaison manque entre le salaire de l'ouvrier d'Etat et celui d'une industrie privée semblable. L'Etat n'a plus, pour résister aux demandes excessives, la ressource d'invoquer la concurrence. Alors que se produit-il? Il se produit que si, par suite de coalitions, le salaire de l'ouvrier des allumettes ou des tabacs est porté à un taux supérieur à la condition des ouvriers d'une industrie similaire exploitée par des particuliers, ce supplément de salaire est en réalité un impôt supplémentaire, payé à l'ouvrier de l'Etat par l'ouvrier de l'industrie privée, un tribut prélevé sur le maigre salaire de ce dernier, chaque fois qu'il achète une boîte d'allumettes ou un paquet de tabac.

On conçoit donc que des réserves particulières puissent être imposées aux ouvriers de l'Etat, sans qu'ils soient pour cela fondés à prétendre qu'on leur fait une situation inférieure à

pellations à la Chambre (novembre-décembre 1912) et le discours du Ministre de l'Instruction Publique, M. Guist'hau, le 6 décembre 1912.

celle des ouvriers de l'industrie privée. Le salaire des ouvriers de l'Etat ne présente-il pas des garanties de stabilité et de sécurité qu'aucune entreprise privée ne peut atteindre ; et le chômage n'est-il pas plus rare dans les ateliers d'Etat qu'ailleurs ?

Ainsi la question peut être balancée. Cependant d'assez bonne heure les premiers motifs que nous indiquions l'ont emporté. Une politique toujours déplorable, la politique du pire, poussait les industriels, mécontents de la loi de 1884, à souhaiter de voir l'Etat aux prises avec les mêmes difficultés qu'eux-mêmes. En présence de cet état d'esprit, dès 1886, les pouvoirs publics laissent se constituer à Marseille la Chambre syndicale des ouvriers de l'Administration des tabacs; et à la suite de cet exemple, des syndicats se forment dans toutes les manufactures de l'Etat, sans opposition du gouvernement.

IV

Mais où commence, où finit l'industrie d'Etat? Les Postes ne sont-elles pas une exploitation d'Etat ? Les instituteurs n'ont-ils pas des intérêts professionnels à sauvegarder ? On vit donc instituteurs et postiers tenter, eux aussi, de se syndiquer.

Ici le gouvernement résista, avec succès.

Le 28 mars 1887, à la suite d'un Congrès tenu à Paris, les statuts d'un syndicat d'instituteurs étaient déposés à la Préfecture de la Seine. Le ministre, M. Spuller, par une circulaire du 20 septembre 1887, mit fin à cette tentative. Il s'exprimait ainsi :

« Une fonction publique n'est pas une profession, de même qu'un traitement n'est pas un salaire. Le salaire de

l'ouvrier est débattu de gré à gré entre l'ouvrier et le patron... L'un et l'autre ne demandent qu'une chose à l'Etat : c'est la liberté de la lutte et de la concurrence... Les traitements, au contraire, sont fixés par la loi et ne peuvent être modifiés que par elle. A supposer qu'ils paraissent trop bas, se trouvera-t-il quelqu'un pour prétendre que les fonctionnaires ont le droit de se coaliser et au besoin de se mettre en grève pour imposer à l'Etat un relèvement de l'échelle ?... La loi qui organise les syndicats professionnels leur reconnaît des attributs manifestement incompatibles avec l'idée même d'une fonction publique. Conçoit-on une Chambre syndicale de fonctionnaires revêtue de la personnalité civile en dehors et à l'encontre de l'Etat ? Si l'instituteur public exerçait encore, comme autrefois, en vertu d'un contrat de gré à gré passé avec les communes, il prétendrait légitimement au droit de défendre ses intérêts dans les conditions faites à tous par les syndicats professionnels. C'est ce qui explique, par exemple, l'existence de sociétés ou de fédérations d'instituteurs dans les pays où l'instituteur n'a pas encore acquis le caractère de fonctionnaire public...

« N'est-il pas évident que devenu membre d'une administration nationale, l'instituteur public ne peut pas tour à tour : se présenter comme fonctionnaire, et en cette qualité recevoir un traitement fixe, réclamer des garanties de stabilité ou, pour mieux dire, l'inamovibilité, sauf le cas de peine disciplinaire, avoir droit à une pension de retraite ; et puis tout à coup, changeant de rôle et de caractère, se présenter comme travailleur libre, et demander au droit d'association le moyen de défendre ses intérêts contre l'Etat, comme un ouvrier défend les siens à ses risques et périls contre ceux du patron (1). »

(1) Cf. *Bulletin administratif de l'Instruction Publique*, t. 42, année 1887, pp. 530 et ss.

Ce passage, cité par le rapport de M. Jeanneney à la Chambre, met bien en relief les arguments alors invoqués contre les syndicats de fonctionnaires : arguments d'ordre économique, et arguments d'ordre politique. Ces derniers insistent sur le caractère particulier du fonctionnaire public, nous pouvons surtout dire du fonctionnaire de l'Etat : car la circulaire, avec une perspicacité assez grande pour cette époque, laisse entrevoir que pour des fonctionnaires municipaux la question pourrait peut-être se poser autrement.

La conséquence malheureusement de tous les arguments contre les syndicats, c'était d'interdire aux fonctionnaires toute espèce d'association ou d'organisation corporative ; puisque la loi de 1884 était la seule alors qui permît une organisation de ce genre.

Aussi M. Spüller, avec une clairvoyance dont il faut le louer, reconnaissait-il, dans la circulaire précitée, l'intérêt qu'il y avait à permettre aux instituteurs de se réunir, pour dégager et défendre leurs intérêts professionnels. Il leur indiquait les réunions, les conférences pédagogiques comme pouvant être utilisées dans ce but.

Encore que ces conférences eussent lieu sous l'œil des chefs hiérarchiques, et comportassent de ce chef quelque entrave dans le libre énoncé des vœux, il faut reconnaître que ces conférences ont, en fait, rendu des services à la cause professionnelle des instituteurs.

Le Ministre esquissait, en somme, de cette manière, un pas vers la représentation corporative des fonctionnaires au sein des cadres administratifs (1). Ce geste aurait eu, s'il avait été compris et imité, une importance décisive.

Il n'en fut malheureusement pas ainsi. Les divers gouvernements, qui succédèrent, se cantonnèrent dans une lutte de

(1) Cf. *suprà*, pp. 99-100.

plus en plus nette contre toute représentation des fonctionnaires, autre que la direction hiérarchique.

En 1891, M. Jules Roche, Ministre du Commerce, répondait à une interpellation sur la tentative des postiers de Marseille pour se syndiquer :

« S'ils pouvaient exécuter à leur profit la loi sur les syndicats professionnels, ce serait contre la nation elle-même, contre l'intérêt général du pays, contre la souveraineté nationale qu'ils organiseraient la lutte.

« Quant à la conduite de l'Administration à la tête de laquelle j'ai l'honneur de me trouver, elle est contrôlée par vous (*la représentation nationale*), et ce contrôle doit suffire aux plus exigeants (1). »

La Chambre approuva les ministres.

V

En revanche, quand M. Jonnart, ministre des Travaux Publics, voulut, en 1894, appliquer la même théorie aux agents commissionnés des chemins de fer de l'Etat, la Chambre refusa de le suivre, et ce refus entraîna la chute du ministère Casimir-Périer (2).

Il faut dire que l'honorable ministre assumait une tâche fort ingrate : les employés de toutes les autres Compagnies de chemins de fer étaient syndiqués ; et depuis 1892 le mouvement s'était étendu au personnel de l'Etat, sans que M. Viette, alors ministre, l'eût empêché.

En laissant les syndicats de cheminots se constituer, la Chambre obéissait en somme à l'argument d'analogie avec

(1) Cf. Chambre des députés, 17 novembre 1891 (*Ann.*, p. 409).
(2) Cf. Chambre des députés, 22 mai 1894, *Ann.*, pp. 305 et ss.

les professions privées, que nous avons déjà signalé (1) ; et à cette considération aussi, qu'en dehors de la loi syndicale aucune organisation professionnelle n'était alors possible pour le personnel des chemins de fer de l'État.

Ce vote n'était pas moins contradictoire avec les votes précédents, aux yeux d'une saine doctrine : puisque les employés des chemins de fer de l'Etat sont bien des fonctionnaires (2).

On ne manqua pas de souligner à ce moment la difficulté qu'il y avait de leur laisser exercer certaines libertés reconnues à la masse des travailleurs de l'industrie privée. La question de la grève fut agitée devant les pouvoirs publics, concurremment avec celle des syndicats, et comme un corollaire de cette dernière (3).

Une théorie juridique se constitua, pour essayer de tout arranger. On proposait de distinguer deux catégories de fonctionnaires: les agents *de puissance publique*, caractérisés par une délégation de ladite puissance ; et les agents *de gestion*, qui n'auraient eu que le rôle d'administrer une partie du domaine de l'Etat.

Aux premiers seuls se seraient appliqués les arguments de M. Jules Roche ; ils n'auraient donc eu ni le droit de se syndiquer, ni la possibilité de faire grève. Les fonctionnaires de gestion seraient rentrés au contraire dans ce qu'on appelait alors « le droit commun ».

Cette thèse demeura fort en faveur jusqu'à ces dernières années. Un Ministre crut même pouvoir s'en faire l'écho, à la tribune, dans une circonstance grave : à propos des projets tendant à interdire la grève aux employés de

(1) Cf. *suprà*, p. 141.
(2) Cf. *suprà*, p. 21.
(3) Cf. *infrà*, ch. VI.

chemins de fer (1). Aussi rencontre-t-on encore aujourd'hui des syndicalistes qui se réfèrent à cette distinction comme à un fait acquis (2). Elle n'a cependant jamais été inscrite dans la loi ; et elle ne procède d'aucun texte de loi : mais uniquement du désir qu'on a eu de concilier des votes du Parlement absolument contradictoires.

La doctrine que l'on avait construite dans ce but fourmillait malheureusement, elle aussi, de contradictions. Les fonctionnaires cumulent presque tous des qualités de gestion avec quelque parcelle de puissance publique (3). Un préfet administre autant au moins qu'il commande. En sens inverse, un agent de chemins de fer, un postier dressent des procès-verbaux, et gèrent des services publics indispensables au fonctionnement de la puissance publique. Peut-on dire enfin des instituteurs qu'ils exploitent une industrie d'Etat, dans un pays où l'enseignement primaire est gratuit et donné obligatoirement, à titre de nécessité civique ?

La théorie des fonctionnaires de gestion a donc été abandonnée, comme ne fournissant de critérium utile ni à la doctrine, ni à la pratique. Ajoutons qu'elle désavantageait singulièrement les fonctionnaires dits auxiliaires de la puissance publique. Elle les privait de tous les droits, qu'on reconnaissait libéralement aux fonctionnaires dits de gestion. Il arrivait ainsi que ces derniers, après avoir vu leur rôle qualifié de secondaire dans l'Etat, recevaient seuls tous les

(1) Cf. *infrà*, ch. VI.

(2) Cf. M. LEROY, *op. cit.*, p. 123.

(3) Cf. HAURIOU, *Précis de Droit administratif*, 7e éd. p. 616 ; et note dans le *Recueil* de Sirey (1909.3.145), sous un arrêt du Conseil d'Etat. — L. Duguit va plus loin : il n'admet pas même la distinction des actes administratifs en actes de puissance et en actes de gestion (*L'acte administratif et l'acte juridictionnel*, dans *Rev. droit public*, 1906, pp. 413 et ss.).

attributs utiles pour exercer une pression sur les pouvoirs publics, et pour les orienter au gré de leurs désirs. Ici encore on pouvait relever une contradiction. Les prétendus agents de puissance publique n'eurent pas tort de s'en plaindre.

Mieux vaut reconnaître que le Gouvernement et le Parlement ont flotté, de 1884 à 1901, entre deux tendances contradictoires : le désir de donner satisfaction aux vœux corporatifs des fonctionnaires, d'une part ; et la volonté de respecter néanmoins la loi de 1884 et les mesures nécessaires à l'ordre public, d'autre part.

Tantôt on a penché dans un sens, et tantôt dans l'autre. On refusait en 1887 le syndicat aux instituteurs : on l'accordait en 1892 aux cheminots. On l'avait interdit en 1891 aux agents des Postes ; mais en 1899, M. Millerand, ministre du Commerce, autorisait les ouvriers du même service des Postes à se syndiquer (1).

Il est vrai que ceux-ci n'étaient pas alors considérés comme des fonctionnaires (2). Néanmoins l'imbroglio allait se compliquant. Le droit de s'associer devenait une sorte de prime au travail manuel, tournait à l'organisation de classe. Comment justifier une organisation de classe en matière de service public, de fonctions d'Etat ?

VI

La loi de 1901.

La loi du 1er juillet 1901, relative au contrat d'association, vint heureusement renouveler la question.

(1) Cf. Rapport Jeanneney, sur le nombre et la date de la constitution de ces syndicats (*Annexe* I du rapport Maginot, p. 105).

(2) Cf. *suprà*, p. 15.

Cette loi rompait complètement avec le principe de la législation antérieure. Jusqu'alors avaient été seules licites les associations limitativement énumérées par des lois. Désormais, au contraire, la liberté d'association devenait l'apanage de tous les citoyens français. Seuls en sont exclus les cas limitativement réservés ou interdits par la loi.

Aucune réserve de ce genre n'avait été faite à l'endroit des fonctionnaires. Il semblait donc qu'ils dussent rentrer dans la nouvelle règle générale : celle de la capacité de s'associer.

Les textes du Code pénal, relatifs aux coalitions de fonctionnaires, subsistent à la vérité :

Art. 123. — Tout concert de mesures contraires aux lois pratiqué soit par la réunion d'invidus ou de corps dépositaires de quelque partie de l'autorité publique, soit par députation ou correspondance entre eux, sera puni d'un emprisonnement de deux mois au moins et de six mois au plus, contre chaque coupable, qui pourra de plus être condamné à l'interdiction des droits civiques, et de tout emploi public pendant dix ans au plus.

Art. 124. — Si, par l'un des moyens exprimés ci-dessus, il a été concerté des mesures contre l'exécution des lois ou contre les ordres du gouvernement, la peine sera le banissement.

Si ce concert a lieu entre les autorités civiles et les corps militaires ou leurs chefs, ceux qui en seront les auteurs ou provocateurs seront punis de la déportation; les autres coupables seront bannis.

Art. 125. — Dans le cas où ce concert aurait eu pour objet ou résultat un complot attentatoire à la sûreté intérieure de l'Etat, les coupables seront punis de mort.

Art. 126. — Seront coupables de forfaiture et punis de la dégradation civique :

Les fonctionnaires publics qui auront, par délibération, arrêté de donner des démissions dont l'objet ou l'effet serait d'em-

pêcher ou de suspendre soit l'administration de la justice, soit l'accomplissement d'un service quelconque.

Mais une association de fonctionnaires n'est pas nécessairement une coalition contre les lois (1). Dans ce dernier cas, d'ailleurs, la loi de 1901 (art. 3) ordonne de la dissoudre.

Après quelques réserves de début, la pratique s'établit en ce sens, que rien dans la loi n'interdisait formellement aux fonctionnaires d'y accéder (2).

Les associations de fonctionnaires se multiplièrent dès lors très vite : d'autant que l'Administration accepta d'entrer en rapports avec la plupart d'entre elles. Dans certains cas, on la vit presqu'encourager la fondation d' « amicales », par opposition aux syndicats.

Du 1er juillet 1901 au 1er décembre 1907, le *Journal Officiel* n'enregistra pas moins de 516 déclarations d'associations formées entre fonctionnaires ou agents de tous ordres des services publics (3). La loi de 1901, plus souple que celle de 1884, s'adaptait mieux à toutes les circonstances.

(1) Cf. sur les interprétations restrictives qu'il convient d'apporter à l'application des art. 123 et 124 du Code Pénal, un récent jugement du tribunal consulaire d'Oran, du 20 déc. 1911, Ministère publ. contre Destailleur, Lorgeau et Pandori (*Gazette du Palais*, Recueil mensuel, 1912, 1, 52, et *Gazette des Tribunaux*, 7 janvier 1912).

(2) Cf. cependant un avis contraire, exprimé par M. Berthélemy, *Les syndicats de fonctionnaires* (*Revue de Paris*, 15 février 1906, p. 891).

(3) Cf. Rapport Jeanneney (*Ann.* I du rapport Maginot, p. 115).

VII

Thèses en présence.

La question du droit d'association changeait de face pour les fonctionnaires.

Le terrain devenait plus favorable aux partisans de l'association, moins bon en revanche pour les syndicats.

Jusqu'en 1901, les fonctionnaires pouvaient arguer de la nécessité de se syndiquer s'ils voulaient s'unir. La lutte pour le syndicat était le « *to be or not to be* » de l'organisation professionnelle.

Désormais il n'allait plus en être ainsi. Le syndicat n'était plus une nécessité. Il devenait une tendance, moins professionnelle peut-être que politique, ou sociale, si l'on préfère. Restent seuls partisans du syndicat, jusqu'à l'obstination, les fonctionnaires imbus de théories syndicalistes. Or, nous avons vu que celles-ci marchent directement à la suppression de l'Etat. Une coalition de fonctionnaires tendant à ce but s'expose évidemment à la critique.

Néanmoins, à l'heure actuelle, trois thèses demeurent en présence, et seront soumises au Parlement lors de la discussion des projets de statut (1).

L'une persiste à refuser aux fonctionnaires tout droit de s'associer.

L'autre leur reconnaît le droit de profiter de la loi de 1901, quitte à donner un statut particulier à leurs associations.

Une troisième continue à vouloir leur attribuer le bénéfice de la loi de 1884.

(1) Cf. *infrà*, IIe partie, ch. v et vi.

VIII

Contre les associations.

Ceux qui refusent aux fonctionnaires le droit de s'associer continuent à tenir le même langage qu'en 1891. Ils soutiennent, en droit, que les fonctionnaires, agents de la souveraineté nationale, ne doivent pas pouvoir se coaliser contre cette souveraineté, contre la représentation nationale.

Mais la loi de 1901 ? Cette loi, répondent-ils, n'a rien changé à la situation. L'article 21 laisse sous l'empire de la loi de 1884 les syndicats professionnels. Ce qui était illégal avant 1901 continue à l'être depuis (1).

Nous avouons que ces deux arguments de droit ne nous paraissent pas probants.

L'argument de texte tiré de la loi du 1er juillet 1901, art. 21, est rejeté par la plupart des auteurs.

Quant à l'argument tiré de la souveraineté nationale, il suppose d'abord qu'on admet le maintien de la souveraineté dans notre droit public ; et même dans ce cas, on peut répondre que la loi de 1901 laisse le dernier mot à la puissance publique, en cas de conflit avec les associations, puisque celles-ci peuvent être dissoutes.

La constitution d'une « Association amicale de la magistrature (2) », accueillie par le garde des sceaux, semble finalement enlever à la controverse de droit tout son intérêt.

(1) Cf. Berthélemy, *suprà cit.*

(2) Cette association s'est fondée en 1909. Cf. La *Gazette du Palais*, du 20 avril 1910, et les débats du Sénat, 1re séance du 15 février 1912, au sujet de cette association.

IX

Sur le terrain des faits, les arguments des adversaires du droit d'association sont plus sérieux.

Ils reprochent aux associations de fonctionnaires d'être formées, ne disons pas contre la représentation nationale, mais en dehors des cadres hiérarchiques établis par la volonté nationale. L'association se donne des chefs élus, qui substituent leur action, sur les collègues associés, à l'action des chefs hiérarchiques. Les cadres de la hiérarchie officielle sont ainsi doublés par ceux de l'association. La discipline peut s'en trouver atteinte, en cas de conflit et même en dehors de tout conflit.

Là est l'inconvénient des associations de fonctionnaires.

Il ne semble pas pouvoir être évité du moment que ces groupements sont permanents.

Est-il donc nécessaire que les fonctionnaires, pour défendre leurs intérêts, soient groupés de façon permanente en dehors de leurs cadres?

Les adversaires du droit d'association soutiennent que non. Si le statut, disent-ils, donne aux fonctionnaires les garanties individuelles qu'ils réclament, il aura pour résultat d'organiser professionnellement les fonctionnaires dans les cadres de chaque administration : avec participation de mandataires, sinon aux commissions de classement, du moins aux conseils de discipline; avec recours possible contre les décisions hiérarchiques qui ne sont pas acceptées par les intéressés. Dans ces conditions, une organisation permanente en dehors des cadres ne se justifie plus.

Elle devient au contraire un obstacle à l'application du

statut. Elle empêche d'y introduire certaines dispositions favorables.

Ainsi le droit d'élire des mandataires pourrait être bien plus largement reconnu aux fonctionnaires, si ces mandataires ne devaient pas être *a priori* les représentants d'une fraction du personnel groupée en dehors des cadres (1).

De même, la tendance des associations à rendre leurs délégués permanents sera une cause d'échec pour les commissions de classement, peut-être même pour les conseils de discipline (2).

Quels sont les avantages du droit d'association, qui compensent tous ces inconvénients ?

Pour donner aux fonctionnaires la certitude de sauvegarder contre une menace l'intérêt collectif de la profession, l'association permanente n'est pas indispensable. Il suffirait qu'ils puissent user du droit de réunion.

C'est dans cet esprit que la proposition belge que nous avons déjà citée (3) s'exprime, à son titre VIII, « Droits et devoirs des fonctionnaires ».

Art. 60. — « Les fonctionnaires ont le droit de se réunir pour délibérer sur des questions d'utilité pratique concernant l'exercice de leurs fonctions ou sur l'opportunité éventuelle de simples vœux à émettre.

« Il leur est interdit de délibérer sur des affaires de l'Etat et les ordres de l'autorité compétente. »

Art. 61. — « Aucun fonctionnaire ne peut user de son autorité ou de son influence officielle pour exercer une pression sur l'action politique des individus. »

(1) Cf. *infrà*, IIe partie, ch. VI.
(2) Cf. *suprà*, pp. 113 et ss., 132 et ss.
(3) Cf. *suprà*, p. 131.

X

On ne saurait nier que ces textes ne répondent à des abus, qui ont été signalés déjà, de la part des fonctionnaires. Il faut convenir que, sur le terrain de la discipline administrative et, jusqu'à un certain point, sur celui de la sécurité de l'Etat, les adversaires du droit d'association gardent une très forte position.

Il est évident que le droit d'association ne pourra pas être reconnu à tous les agents de l'Etat. Les administrations comme l'armée, la marine, où le maintien de la discipline est de rigueur, se le verront fatalement refuser.

Il est non moins certain que, dans les autres administrations, le droit d'association, dans les termes de la loi de 1901, peut soulever des conflits, où il ne resterait au pouvoir exécutif d'autre ressource que celle de dissoudre l'association. Or, cette ressource, il est toujours délicat d'en user ; car elle ressemble à un coup de force, et n'éteint pas toute difficulté.

Pour prévenir ces conflits, il serait nécessaire tout au moins d'adapter la loi de 1901 à l'usage des administrations d'Etat.

Or, à tant qu'à légiférer spécialement pour elles, ne vaudrait-il pas mieux donner à leurs agents une représentation collective au sein de l'administration, plutôt que de les pousser à s'organiser au dehors, pour venir ensuite contester et leur restreindre ce dernier droit ?

Seulement nous supposons deux choses, en tenant ces raisonnements.

La première est que l'on aurait commencé par donner aux fonctionnaires un statut comportant toute garantie indivi-

duelle ; de façon à rendre le recours au droit d'association inutile, en fait, de ce côté.

Bien loin qu'il en soit ainsi, les adversaires du droit d'association, le gouvernement lui-même en sont encore à lésiner sur le chapitre des garanties statutaires. C'est à qui soustraira tel article ou telle catégorie de fonctionnaires à l'action régulatrice du statut (1). Dans ces conditions, l'utilité d'une organisation corporative demeure évidente pour les agents.

Cette organisation corporative, nous avons dit qu'on aurait pu la comprendre formée à l'intérieur des cadres, par l'institution de conseils d'administration élus, tels que ceux dont nous avons parlé (2). Mais ceci encore, les adversaires du droit d'association ne veulent pas en entendre parler (3).

Faute de concessions pouvant amener les fonctionnaires à renoncer au bénéfice de la loi de 1901, on reste donc en présence de leurs associations, qui paraissent légalement constituées, et de ce qu'elles ont fait jusqu'à présent.

XI

Pour les associations.

Si l'on juge d'après les faits présents, ces associations de fonctionnaires ont fait, il faut le reconnaître, beaucoup plus de bien que de mal.

Généralement respectueuses de la hiérarchie, entretenant de bons rapports avec celle-ci, elles peuvent soutenir que,

(1) Cf. *infrà*, IIe partie, ch. v et vi.
(2) Cf. *suprà*, p. 99.
(3) Cf. *infrà*, IIe partie, ch. vi.

loin de lui nuire, elles sont venues à son secours, pour la protéger contre le fléau des recommandations politiques, contre les nominations ou révocations arrachées à la faiblesse de chefs permanents par les élus d'un jour.

« C'est nous, disent les associations, qui restaurons ainsi la hiérarchie professionnelle, et qui défendons le public contre les empiètements de la politique, contre l'omnipotence sans contre-poids du Parlement (1).

« Loin d'être une entrave pour des disciplines raisonnables, nous en serons, continuent-elles, les meilleurs auxiliaires. Il est des réformes que la hiérarchie se montre incapable souvent d'opérer : ce sont celles qui, bénéficiant à l'ensemble de la corporation et du public, se heurtent à quelques intérêts particuliers : par exemple, les suppressions d'emplois. Ces réformes, que sollicite l'intérêt collectif, nous les soutiendrons, affirment les associations ; et nous ferons entendre raison aux quelques individus lésés, plus facilement qu'un chef ne le ferait. L'esprit d'association n'est-il pas avant tout un esprit de discipline, et ne comporte-t-il pas la nécessité de savoir s'incliner devant les intérêts de la masse ?

« Il est vrai que nous exercerons un certain contrôle sur l'action administrative, qu'elle vienne des chefs ou du Parlement, sur les besoins de l'administration, etc. Mais qui s'en plaindra ? La faculté de contrôle est, dans une démocratie, offerte à tout citoyen. La meilleure démocratie est celle où le contrôle des pouvoirs publics est le mieux organisé. Nous contribuerons donc en ce sens au progrès général. Le gouvernement, le Parlement lui-même n'ont-ils pas lieu de s'en applaudir, plutôt que de s'en offenser ? Un ministre, un dé-

(1) Cf. *infrà*, IIe partie, ch. I, l'opinion de Laboulaye sur cette omnipotence.

puté ont-ils vraiment le moyen d'exercer par eux-mêmes, en toute chose, le contrôle que la loi les charge d'opérer ? N'apprécieront-ils pas le concours du personnel administratif en ce point ?

« Enfin allons au pis : admettons qu'une association soit chargée d'exprimer un mécontentement qui règne dans le personnel. Vaut-il pas mieux que la menace même d'un conflit soit formulée, plutôt que de la conserver secrète, jusqu'à ce qu'elle fasse explosion tout à coup ? La liberté d'association n'a-t-elle pas, à ce point de vue, comme la liberté de la presse, plus d'avantages que d'inconvénients ? Et ne traite-t-on pas mieux avec une corporation tout entière qu'avec des individus isolés, n'ayant en vue chacun que son appétit individuel ? »

XII

Tels sont, en résumé, les principaux arguments des partisans du droit d'association.

Nous n'en méconnaissons pas la portée.

Elle se double de l'existence de six à sept cents associations, qui prétendent englober un tiers environ du personnel, soit près de quatre cent mille fonctionnaires.

Ceci est, ne nous y trompons pas, le gros argument qui en impose aux gouvernants. Ces derniers, en effet, n'ont songé aux associations de fonctionnaires que pour les limiter (1). Mais ils s'y prennent un peu tard. Dans cette question vitale du statut des agents de l'Etat, le gouvernement s'est laissé lamentablement déborder. De peur de faire brèche à ses

(1) Cf. *infrà*, IIe partie, ch. VI.

droits « souverains », en concédant la moindre garantie aux agents, il les a laissés prendre leurs garanties en dehors de lui. Nous ne pouvons comparer cette tactique qu'à celle du personnage bien connu qui se jette dans l'eau, crainte de la pluie.

Le résultat, c'est qu'aujourd'hui nous sommes en présence de faits accomplis. Nous ne pouvons pas compter sans eux.

Les associations ont fait leurs preuves à l'égard des fonctionnaires. Si le statut vient à l'ordre du jour parlementaire, c'est un peu aux députés (1), mais beaucoup aux associations que les fonctionnaires le doivent.

Cela leur donne autant de force, que cela en laisse peu au pouvoir exécutif pour les supprimer.

Aussi, renonçant à le tenter, le gouvernement préfère-t-il demander au Parlement de reconnaître ces associations, en leur donnant un statut particulier, qui les rattache à l'ordre public (2).

Cette solution est d'ailleurs loin, nous le verrons, de se présenter comme un remède radical. C'est au contraire une « cote mal taillée ». Soutenable peut-être comme un pis-aller à l'heure actuelle, elle laisse subsister toutes les préoccupations d'avenir. Peut-être les aggrave-t-elle. C'est, en un mot, une solution *en retard*. Le gouvernement, qui nous la propose, continue en réalité à se traîner à la remorque des faits, au lieu de les devancer, de les prévoir, d'accomplir son rôle en opérant les réformes utiles, et en orientant les esprits vers les nécessités futures.

Nous y reviendrons.

(1) Cf. *infrà*, IIe partie, ch. v.
(2) Cf. *infrà*, IIe partie, ch. vi.

XIII

Le syndicalisme.

Reste une troisième thèse : celle qui consiste à placer les fonctionnaires sous l'égide, non de la loi de 1901, mais de celle de 1884 sur les syndicats.

Celle-là dépasse de beaucoup la thèse des partisans du droit d'association.

Ces derniers peuvent s'appuyer sur la possession de droit, que leur confère la loi de 1901.

Il n'en va pas ainsi de la loi de 1884. Si les pouvoirs publics en ont laissé jouir les ouvriers des exploitations industrielles de l'Etat, c'est à une époque où l'on ne prévoyait pas que ces ouvriers pussent être considérés comme des fonctionnaires. Ils ont constamment refusé de l'étendre aux fonctionnaires d'Etat reconnus tels. Si quelques-uns de ceux-ci ont néanmoins constitué des syndicats, c'est par un acte de leur propre initiative, qui ne peut s'appuyer ni sur le texte de la loi, ni sur une approbation du Parlement (1). Une seule exception peut être citée : celle des agents de chemins de fer de l'Etat (2) ; encore les faits sont-ils venus, depuis 1894, donner à réfléchir à ceux qui, de prime abord, les laissaient assimiler aux travailleurs des industries privées (3).

Il s'agirait donc, pour le Parlement, de créer un droit nouveau : le droit syndical, qui n'existe pas aujourd'hui pour la masse des fonctionnaires d'Etat.

(1) Cf. *suprà*, p. 146 ; et Chambre des Députés, 2e séance 7 nov. 1905 (*Ann.* pp. 154 et 157).

(2) Cf. *suprà*, p. 146. Il n'y eut pas vote des deux Chambres.

(3) Cf. *infrà*, ch. VI, *La grève des services publics.*

Qui pousse à cette transformation de droit? La masse des agents de l'Etat? Non. La majorité d'entre eux ne fait encore partie d'aucune association; et la plupart de ceux qui se sont groupés corporativement se réclament de la loi de 1901.

Seuls tiennent à la loi de 1884, seuls font de l'application de cette loi une question de principe, les fonctionnaires imbus de doctrines syndicalistes ; et ceux-là réclament le syndicat surtout pour y faire de la politique syndicale.

Nous avons déjà défini cette politique (1).

Les fonctionnaires syndicalistes entendent que la loi ne s'occupe pas de leurs rapports avec l'Etat. Ils veulent ne demander la définition et la limite de leurs droits qu'aux contrats que leurs syndicats passeront avec l'Etat ; au même titre que les ouvriers de l'industrie privée règlent leur situation vis-à-vis de leur patron.

En revendiquant le droit au syndicat, les agents syndicalistes entendent se séparer nettement des statutistes, des partisans de la loi de 1901, bref de tous ceux qui admettent l'intervention des pouvoirs publics au-dessus de leur action professionnelle. S'ils font du syndicat l'unique forme de défense des intérêts professionnels, c'est pour affirmer que l'Etat n'est à leurs yeux qu'un patron quelconque, et pour dénier à l'Etat toute possibilité d'user, vis-à-vis d'eux, d'un droit de puissance publique.

Le syndicalisme ne veut considérer dans la société que des intérêts privés, en conflit les uns avec les autres. Une collection de ces intérêts forme un intérêt collectif. Lorsque des collectivités ont des intérêts opposés, elles entrent en conflit : c'est la lutte de classes. Mais tous ces intérêts, on le

(1) Cf. notre Introduction.

voit, sont de même ordre et mis sur le même plan. La notion d'intérêt général, l'idée de l'Etat est totalement absente de cette organisation. Le droit public en est banni : on ne veut connaître que le droit « commun ».

C'est au nom de cette « solidarité ouvrière », c'est pour coopérer à ce mouvement dans les Bourses du travail, au même titre, au même rang que les ouvriers de l'industrie privée, que des fonctionnaires demandent à se syndiquer.

Comme les syndicats de l'industrie privée, les syndicats d'agents de l'Etat prétendent au droit exclusif de réglementer les intérêts du travail pour leur profession et pour leur région. Ils réclament même le droit d'administrer leur usine ; autrement dit de diriger d'une manière « autonome » leur administration. Plus de discipline autre que celle qui sera « librement consentie » ; plus de hiérarchie officielle. Ajoutons : plus d'Etat ; ce dont beaucoup d'entre eux ne se rendent pas compte ; mais ce que nous avons démontré dans notre Introduction.

Toutes ces revendications ne sont pas nées d'hier. Leurs auteurs ont eu le temps de la réflexion ; et c'est aux doctrinaires, aux écrivains partisans des syndicats de fonctionnaires, que nous demandons les résultats de cette réflexion. On pourra se convaincre que nous traduisons fidèlement leur pensée, en lisant les ouvrages que nous avons cités dans notre Introduction ; et en y joignant la lecture de deux articles publiés simultanément par M. Paul-Boncour et par M. Berthod sur les syndicats de fonctionnaires (1).

« Le syndicalisme administratif apparaît ainsi comme une

(1) Paul-Boncour, *Les syndicats de fonctionnaires devant le Parlement* (*Revue socialiste*, janvier 1906). — Berthod, *Les syndicats de fonctionnaires et l'organisation de la démocratie* (*Revue pol. et parlem.*, 15 février 1906). Ce dernier article est immédiatement

prise de possession des services publics par les agents qui veulent leur imposer une organisation technique ; partant, comme une lutte contre la hiérarchie qui, selon M. Larnaude, est dans une certaine mesure comparable à un régiment... C'est ce goût de l'ordre professionnel qui anime le manifeste syndicaliste des instituteurs : « Les instituteurs sont décidés à substituer à l'autorité administrative qui avoue son impuissance devant les ingérences politiques, et aux influences politiques auxquelles ils ont été jusqu'ici obligés d'avoir recours pour corriger les injustices administratives, la force syndicale (1). »

« En se rapprochant des syndicats ouvriers, les fonctionnaires syndicalistes affaiblissent l'autorité de l'Etat, autorité qui n'est tournée que contre eux-mêmes et contre leur classe pour le plus grand profit de la division des classes (2). »

« Ce que veulent nos instituteurs syndicalistes, d'un mot, c'est le *self-government*... On s'est étonné de ce désir, en apparence un peu vain, qu'ont les instituteurs de remplacer leurs Amicales par des syndicats... Il s'agit bien surtout d'une question d'*esprit*, ou, si l'on veut, de *tendances*. Placés en face de leurs chefs, organisés corporativement en dehors d'eux, ce qui ne veut pas dire contre eux, les syndi-

suivi d'une réponse de M. Fernand Faure, qui en précise bien la portée. — M. Georges Cahen, dans son livre *Les Fonctionnaires*, caractérise bien comme nous le faisons le syndicalisme intégral ; il distingue seulement les réformistes d'avec les révolutionnaires : mais ce n'est que par la tactique « évolutionniste » des premiers, qu'il les différencie ; le but poursuivi reste le même des deux côtés.

(1) Max. Leroy, *Syndicats et services publics*, pp. 217-218. Cf. *ib.*, p. 238, n. 1, une bibliographie complète du sujet.

(2) *Ib.*, pp. 219-220. L'auteur cite ici le discours de M. Vaillant à la Chambre des députés, dans la séance du 8 mai 1907.

qués n'aspirent à rien moins qu'à les contrôler, à les seconder aussi ; puis le progrès de la démocratie et, comme on disait jadis, des « lumières » aidant, à les remplacer, c'est-à-dire plus clairement à les élire. C'est par là que les syndicats de fonctionnaires procèdent de la même idée que les syndicats ouvriers.

« ... Ce que nous voulons, ce que nous voyons au terme de cette évolution dans laquelle rentre, comme une goutte d'eau dans un fleuve, l'agitation actuelle pour les syndicats de fonctionnaires, c'est l'organisation de la République par grandes catégories professionnelles... S'il est manifeste que les institutions et les mœurs se transforment, nous devons modifier parallèlement nos idées théoriques sur « l'Unité de l'Etat », la « Volonté nationale », etc., idées qui ont eu leur signification puissante et leur vertu, mais qui, si l'on s'obstinait à les maintenir intangibles alors que tout change autour d'elles, ne seraient plus, fétiches usés, dogmes oppresseurs, que des entraves à la liberté et des instruments de réaction (1). »

XIV

C'est donc bien une question de principe, qui sépare les syndicats d'agents de l'Etat d'avec les associations de la loi

(1) A. Berthod, agrégé de philosophie : *Les syndicats de fonctionnaires*, (*Revue pol. et parlem.*, 15 février 1906, pp. 421, 428, 429). — Comp. les déclarations de M. Subra au meeting organisé par le Syndicat général des Postes, le 28 janvier 1912 : « Les fonctionnaires ne doivent plus vivre comme des petits bourgeois, mais entrer hardiment dans la mêlée sociale et apporter chacun leur pierre à la construction de l'édifice de la société future » (cf. journal l'*Action*, 29 janv. 1912).

de 1901. Toutes les autres raisons invoquées en faveur des syndicats passent au second plan, et sont en réalité accessoires.

« Nous sommes pleinement d'accord avec M. Berthod sur un certain nombre de points très importants. Nous pensons, tout d'abord, avec lui que la question soulevée par les syndicats de fonctionnaires n'est pas, ou, du moins, ne doit pas être une question économique. C'est une question politique, puisqu'elle met en jeu l'organisation même de l'Etat, et la forme du gouvernement, plutôt que la rémunération des fonctionnaires ou la durée de leur travail...

« Il ne sera pas très difficile de montrer que la transformation de l'Etat démocratique rêvée par certains syndicalistes en serait la destruction pure et simple, et que cette destruction entraînerait, pour le pays qui la tenterait, une régression politique et sociale dont M. Berthod ne paraît pas se faire une idée.

« M. Berthod reconnaît d'ailleurs avec franchise que le syndicalisme doit aboutir à la suppression de l'Etat, tel qu'il existe aujourd'hui (1). »

C'est bien la question qui se pose et, dès lors, il semble que la réponse ne devrait pas être douteuse.

Il est difficile que ceux qui représentent l'Etat soient autorisés, en tant que fonctionnaires, à poursuivre officiellement la dissolution de l'Etat.

Cela ressemblerait fort à un non-sens.

Vainement quelques syndicalistes protesteraient-ils qu'ils ne poursuivent pas la suppression de l'Etat, mais seulement sa tranformation radicale et complète. Nous croyons avoir

(1) Fernand Faure, *Réponse à l'article précédent* (*Revue de Paris*, 15 févr. 1906), pp. 434, 438.

démontré qu'ils se trompent sur ce point (1). Mais accepterait-on leur dire, que ce serait faire à un gouvernement la plus singulière des situations, que de l'obliger à gouverner avec des fonctionnaires, qui, réunis en corps, déclarent officiellement et par principe ne pas accepter son autorité, et vivre en état de révolte perpétuelle contre les institutions établies (2).

Il est donc bien difficile de contester que le syndicalisme « intégral » ou « mitigé », ne soit contraire aux obligations du fonctionnaire d'Etat envers l'Etat.

M. Fernand Faure fait observer que le syndicat est même contraire à la nature des rapports qui existent entre l'Etat et le fonctionnaire.

Le syndicat et le syndicalisme partent en effet, comme point initial, de l'égalité de droits qui existent entre le patron et l'ouvrier, dans l'industrie privée, et du contrat qui intervient entre eux comme conséquence de cette égalité.

(1) Cf. notre *Introduction.*

(2) Ordre du jour voté au Congrès du syndicat des sous-agents des Postes en juillet 1912 : « Le Congrès, après avoir pris connaissance des discours prononcés par M. Chaumet, agissant en sa qualité de sous-secrétaire d'Etat ; — considérant les attaques dont le syndicat a été l'objet ; invite les sous-agents réellement conscients à comprendre que les intérêts de M. Chaumet, journaliste, député et sous-secrétaire d'Etat, sont au point de vue social diamétralement opposés aux leurs ; que les conseils qu'il leur donne de ne pas adhérer au syndicat sont motivés par la crainte de la perte de son portefeuille, et non par sentimentalisme ; — mais considérant, d'autre part, que ces attaques ont été faites à l'issue d'un banquet copieux ; que dans ces conditions on est fondé à croire que ses paroles ont dépassé sa pensée, son langage devient excusable : pour ces raisons, estime qu'il y a lieu d'accorder à M. Chaumet le bénéfice des circonstances atténuantes. » Cité par M. Sembat à la Chambre des députés, 1re séance du 22 nov. 1912 (*J. Officiel*, 23 nov. 1912, Débats Chambre, p. 2711).

Mais « il n'y a pas de contrat entre l'Etat et le fonctionnaire. C'est un contrat *sui generis*, disent les jurisconsultes. Cela équivaut à dire, et nous préférons le dire franchement, qu'il n'y a pas de contrat du tout. C'est par un acte d'autorité de l'Etat, par un acte essentiellement unilatéral, que le fonctionnaire est nommé et que sa situation est réglée... Ce qui ne veut pas dire le moins du monde que le fonctionnaire et l'Etat ne soient bien liés juridiquement l'un à l'autre. Mais le lien qui les unit ne résulte pas d'un contrat : il résulte de la loi ou d'un acte équivalent (1). »

La thèse qui fait de la nomination du fonctionnaire un acte unilatéral de la puissance publique, tend, en effet, à se répandre dans la doctrine (2). Elle s'appuie sur l'observation que l'Etat, en instituant les fonctionnaires, a pour but de pourvoir à sa sécurité et à sa conservation ; qu'il fait donc acte de puissance publique, essentiellement, en nommant le fonctionnaire et en l'investissant de ses fonctions publiques, dans les conditions déterminées par la loi ; qu'au besoin d'ailleurs, en l'absence de citoyens librement consentants, l'Etat pourrait user dans le même but de son droit de réquisition, ainsi qu'il le fait en certaines circonstances.

Cette doctrine ne semble pas, nous devons le dire, en tout point conforme à la jurisprudence du Conseil d'Etat. Celle-ci distingue parfaitement le cas d'un citoyen soumis à réquisition, — tels les jeunes gens appelés sous les drapeaux, et qui ne sont pas fonctionnaires, — et le cas d'un citoyen qui s'est lié par un engagement envers l'Etat ; et, dans ce dernier cas, la jurisprudence administrative n'hésite pas à prononcer le mot

(1) Cf. Fernand Faure, *op. cit.*, pp. 442-443.

(2) Cf. Delpech, *op. cit.*, à son cours de la Faculté de Droit de Dijon.

de *contrat*, pour désigner les obligations réciproques qui lient le citoyen et l'Etat (1).

Mais il faut bien entendre qu'il s'agit d'un contrat de droit public, *sui generis* (2), qu'on ne peut pas assimiler de tous points à ceux du droit privé, sans méconnaître, encore une fois, tout ce qui fait la nature et l'existence de la notion d'Etat. C'est ainsi que ces engagements sont soumis à la juridiction administrative ; alors que les contrats de droit commun sont renvoyés à l'interprétation des tribunaux judiciaires. C'est ainsi, encore, qu'ils produisent des effets qui n'ont rien de comparable à ceux des contrats de droit commun. Le fonctionnaire est investi, au regard des autres citoyens, de droits qu'on ne peut séparer de la puissance publique, et qui lui interdisent à tout le moins de devenir l'agent d'une lutte de classes au sein de la cité.

Non seulement il exerce des pouvoirs de commandement ; mais, au simple point de vue économique, il est investi d'un monopole au regard des autres citoyens. Monopole, très souvent, au point de vue des fonctions : les postes, télégraphes et téléphones, les allumettes, les tabacs sont monopoles d'Etat (3). Monopole, en tout cas, au point de vue de la situa-

(1) Cf. récemment encore un arrêt du Conseil d'Etat, sur le pourvoi de M. Lafage, en date du 20 janvier 1912 ; et les conclusions du commissaire du Gouvernement, parlant de l'exécution des engagements du contrat de fonction publique.

(2) Le terme de contrat d'engagement est officiellement employé pour désigner l'acte d'un militaire qui prend volontairement du service (cf. Rapport du ministre de la Guerre sur le décret du 24 mai 1912, relatif aux engagements dans la Légion Etrangère : *J. Officiel*, 2 juin 1912). Cependant tout le monde reconnaît que ce genre de contrat est spécial ; et notamment qu'il ne peut conférer aux engagés le droit de s'associer ou de se syndiquer en dehors des cadres de l'armée.

(3) L'Imprimerie Nationale elle-même est investie, en principe,

tion personnelle faite au fonctionnaire dans l'Etat : il est payé et retraité d'après la loi, sur le produit des impôts.

Tous ces monopoles, la situation du fonctionnaire, ses pouvoirs, son traitement, sa pension, ses devoirs et ses droits, ne lui sont constitués que dans l'intérêt public. Ils sont le résultat de lois, et ne peuvent exister sans les lois. Nous l'avons dit dès le début : il n'y a pas de fonctionnaires, là où il n'y a pas d'Etat, ni d'actes de puissance publique comme la loi (1).

C'est pourquoi il nous paraît incompréhensible que des fonctionnaires, agissant ès qualités, déclarent ne reconnaître l'autorité ni de l'Etat ni de la loi. Le syndicalisme et l'existence du fonctionnaire d'Etat sont deux conceptions diamétralement opposées, rigoureusement inconciliables.

« Qui te donne autorité sur moi ? » déclare le fonctionnaire syndicaliste à l'Etat.

« Eh ! qui te donne ton rang parmi les citoyens ? » répond l'Etat.

XV

La conclusion logique de ces principes devrait être d'interdire à tous les fonctionnaires d'Etat l'organisation syndicale, réservée par la loi de 1884 aux professions industrielles, commerciales et agricoles (2).

Comment se fait-il que les pouvoirs publics aient hésité

du monopole des impressions nécessaires aux ministères et administrations publiques, dont les commandes alimentent ses ateliers (décrets du 28 août 1889 et du 19 octobre 1912, ce dernier inséré au *J. Officiel* du 23 nov. 1912).

(1) Cf. notre Introduction.

(2) Telle est la conclusion très nette de M. Fernand Faure, *suprà cit.*, p. 442.

devant cette conséquence, et que le gouvernement même semble reculer ; qu'il propose aux Chambres d'admettre les syndicats de fonctionnaires, à condition de les soumettre à un statut nouveau (1) ?

Cela tient d'abord à ce que certains syndicats, antérieurs à la loi de 1901, ont été admis, soit par le Gouvernement, soit par la Chambre ; et qu'en les obligeant à se dissoudre on créerait naturellement une certaine agitation.

Cela tient aussi à ce qu'un certain nombre d'agents des départements, des communes et d'autres établissements publics ont utilisé la loi sur les syndicats, sans que les pouvoirs publics, moins directement intéressés, aient songé à protester.

Cela tient enfin, il faut bien le dire, à ce que tout ce qui écarte les syndicats de la notion véritable du fonctionnaire, — la pratique des élections, la méconnaissance de toute la hiérarchie, — tout cela les rapproche des élus dépositaires de la puissance publique (2). Autant les élus sont portés à méconnaître les idées constitutives du fonctionnarisme, autant ils comprennent les procédés mis en œuvre par le syndicalisme. De là une résistance assez faible, chez eux, aux empiétements de ce dernier.

Il n'en est pas moins certain que ce sont des empiétements : excusables, compréhensibles en certains cas ; mais difficilement défendables.

Que des syndicats d'agents de l'Etat aient été tolérés, avant la loi de 1901, cela s'expliquait par des considérations que nous avons rappelées. Maintiendrait-on ceux-là, en vertu du fait acquis, que cela n'exigerait pas qu'on en laisse

(1) Cf. *infrà*, IIe partie, ch. v et vi.
(2) Cf. *suprà*, pp. 74 et ss.

créer d'autres. Les syndicats existants sont composés d'ouvriers ; ou bien d'agents des chemins de fer. Or, les agents des chemins de fer ont déjà reçu un statut, qui leur est propre (1) ; et le projet de statut présenté par le Gouvernement ne s'applique pas aux ouvriers (2).

En ce qui concerne les agents des communes et autres établissements publics, l'antagonisme de principe entre le syndicalisme et l'existence des divers établissements *publics* est sans doute le même, du faîte à la base ; et, au point de vue de la loi de 1884, aussi bien qu'à celui de la loi du 27 mars 1907 sur les Conseils de prudhommes, il faut proclamer qu' « une commune, aussi bien que l'Etat, à raison de l'intérêt général qui s'attache à ses entreprises, quelle qu'en soit la nature, ne saurait être considérée comme un commerçant ou comme un industriel (3) ».

Mais il faut néanmoins reconnaître qu'en fait l'inconvénient et le heurt des théories syndicalistes, contre l'état de choses établi, décroissent sensiblement, au fur et à mesure que décroît l'importance de l'établissement public visé.

Le syndicalisme de l'agent d'Etat met fatalement et directement en cause l'existence de l'Etat, l'action des pouvoirs publics, l'autorité de la loi. Celui de l'agent départemental ou communal ne met déjà plus en cause que les pouvoirs départementaux ou communaux : le conflit est identique comme principe; cependant presque toujours, en fait, ces agents s'adressent au pouvoir législatif ou gouvernemental

(1) Cf. Rapport Périssoud (*cit. suprà*, p. 31, n. 1) titre III, ch. III, pp. 70 et ss.

(2) Cf. *infrà*, IIe partie, ch. VI.

(3) Jugement du tribunal civil de Bourges, 15 nov. 1911 : Reveau (cf. *Moniteur judiciaire de Lyon*, 30 janvier 1912).

pour départager leur querelle ; et ils s'applaudissent de son autorité.

Enfin quand il s'agit d'hospices, d'hôpitaux, de chemins de fer, il faut avouer, nous l'avons dit plus haut (1), que la barrière qui sépare aujourd'hui les agents d'un de ces établissements publics, et les agents d'un service public semblable concédé à l'entreprise privée ; la distinction des premiers, cotés fonctionnaires, d'avec les seconds, qui ne le sont pas, cette séparation absolue des uns et des autres n'est pas toujours facile à justifier, et ne se maintiendra peut-être pas toujours (2).

On comprendrait donc que le statut corporatif des agents communaux, départementaux, etc., ne fût pas identiquement le même que celui des employés d'Etat.

Le Gouvernement préfère, au contraire, nous l'avons dit, ranger les syndicats de fonctionnaires sous une rubrique nouvelle, de droit public, en leur imposant certaines conditions. Que vaut cette conception ? Nous en discuterons plus loin (3).

Conclusions.

Ainsi que nous l'avons dit au début de cette étude, on peut demander au législateur d'organiser l'Etat sur des bases démocratiques, conformes au droit public actuel. On doit exiger qu'il donne aux fonctionnaires des garanties ; et non seulement des garanties d'ordre individuel, mais aussi d'ordre corporatif.

(1) Cf. *suprà*, p. 23.
(2) Cf. *infrà*, ch. VI.
(3) Cf. *infrà*, IIe partie, ch. VI.

Mais on ne peut pas lui demander de détruire l'Etat, ni d'en préparer la dissolution sous prétexte de le transformer.

S'il est d'ailleurs, en France, une catégorie de citoyens qui ont intérêt à l'existence de l'Etat, et qui ont le devoir de le défendre, ce sont les fonctionnaires. Voilà pourquoi le syndicalisme actuel, celui qui veut ignorer les pouvoirs publics, la loi, l'Etat, est chez eux un non-sens.

Si quelques-uns viennent à méconnaître cette évidente vérité, il appartient à tous les représentants de l'Etat, et particulièrement aux citoyens investis de mandats publics, de le leur faire entendre.

On peut être très partisan du droit syndical pour les corporations privées, qui sont les seules auxquelles la loi de 1884 entendait appliquer ce droit ; et reconnaître néanmoins que ce droit privé n'a rien de commun avec le droit public des fonctionnaires : des fonctionnaires d'Etat, en particulier (1).

Chez ceux-ci, le droit d'association soulève de gros problèmes. On ne peut pas les compliquer impunément.

Même en demeurant sur le terrain de la loi de 1901, qui est compatible avec les principes de notre droit public, il faut avouer que le droit pour les fonctionnaires de s'associer, d'élire des dirigeants, de se coaliser, tous ces droits ne vont pas sans susciter des réserves sérieuses, touchant l'abus qu'il peut en être fait.

Il appartient au législateur de préserver l'Etat et les fonctionnaires eux-mêmes contre ces abus.

Agir autrement serait de sa part manquer au premier de ses devoirs.

(1) M. l'abbé Lemire reconnaissait explicitement à la tribune, le 20 février 1902, que les fonctionnaires d'Etat ne sont pas admis à se syndiquer (Chambre, *Ann.*, S. O., 1902, p. 1049).

CHAPITRE VI

LA GRÈVE DES SERVICES PUBLICS

Coalition et grève. — Premiers essais. — Les arsenaux. — Les postiers. — Les cheminots. — La grève en droit. — La grève en fait. — Conclusions.

I

Coalition et grève.

Ce chapitre se relie étroitement au précédent.

En effet, on appelle grève une cessation de travail concertée entre les ouvriers ou employés d'une même entreprise.

Un tel concert était jadis prévenu et empêché par toutes les lois qui prohibaient les réunions et les associations de citoyens. Il était en outre spécialement prévu et puni par une série de textes législatifs.

Le décret-loi des 14-17 juin 1791, *relatif aux assemblées d'ouvriers et artisans du même état et profession*, s'exprimait ainsi, dans la suite de son texte (1) :

Art. 4. — Si, contre les principes de la liberté et de la constitution, des citoyens attachés aux mêmes professions, arts et métiers, prenaient des délibérations, ou faisaient entre eux des conventions tendant à refuser de concert ou à n'accorder qu'à

(1) Cf. les art. 1 à 3 *supra*, p. 138.

un prix déterminé le secours de leur industrie ou de leurs travaux, lesdites délibérations et conventions, accompagnées ou non du serment, sont déclarées inconstitutionnelles, attentoires à la liberté et à la déclaration des droits de l'homme, et de nul effet; les corps administratifs et municipaux seront tenus de les déclarer telles. Les auteurs, chefs et instigateurs qui les auront provoquées, rédigées ou présidées, seront cités devant le tribunal de police, à la requête du procureur de la commune, condamnés chacun en cinq cents livres d'amende, et suspendus pendant un an de l'exercice de tous droits de citoyen actif, et de l'entrée dans les assemblées primaires.

Art. 5. — Il est défendu à tous corps administratifs et municipaux, à peine par leurs membres d'en répondre en leur propre nom, d'employer, admettre ou souffrir qu'on admette aux ouvrages de leurs professions, dans aucuns travaux publics, ceux des entrepreneurs, ouvriers et compagnons qui provoqueraient ou signeraient lesdites délibérations ou conventions, si ce n'est dans le cas où, de leur propre mouvement, ils se seraient présentés au greffe du tribunal de police pour se rétracter ou désavouer.

Art. 6. — Si lesdites délibérations ou convocations, affiches apposées, lettres circulaires, contenaient quelques menaces contre les entrepreneurs, artisans, ouvriers ou journaliers étrangers qui viendraient travailler dans le lieu, ou contre ceux qui se contenteraient d'un salaire inférieur, tous auteurs, instigateurs et signataires des actes ou écrits seront punis d'une amende de mille livres chacun, et de trois mois de prison.

Art. 7. — Ceux qui useraient de menaces ou de violences contre les ouvriers usant de la liberté accordée par les lois constitutionnelles au travail et à l'industrie, seront poursuivis par la voie criminelle, et punis suivant la rigueur de la loi, comme perturbateurs du repos public.

Art. 8. — Tous attroupements composés d'artisans, ouvriers, compagnons, journaliers, ou excités par eux contre le libre exercice de l'industrie et du travail, appartenant à toute sorte

de personnes, et sous toute espèce de conditions convenues de gré à gré, ou contre l'action de la police et l'exécution des jugements rendus en cette matière, ainsi que contre les enchères et adjudications publiques de diverses entreprises, seront tenus pour attroupement séditieux, et, comme tels, ils seront dissipés par les dépositaires de la force publique, sur les réquisitions légales qui leur en seront faites, et punis selon toute la rigueur des lois sur les auteurs, instigateurs et chefs des dits attroupements, et sur tous ceux qui auront commis des voies de fait et des actes de violence.

En conséquence de cette législation, les articles 414, 415 et 416 du Code pénal prévoyaient et punissaient « toute coalition entre ceux qui font travailler des ouvriers, tendant à forcer l'abaissement des salaires », et « toute coalition de la part des ouvriers pour faire cesser en même temps de travailler, interdire le travail dans un atelier », etc.

La loi du 27 novembre 1849 avait maintenu cette législation.

La loi du 25 mai 1864 vint au contraire supprimer le délit de coalition, pour ne retenir et ne punir que les violences ou les fraudes qui pouvaient l'accompagner. Les textes du Code pénal devinrent les suivants :

Art. 414. — Sera puni d'un emprisonnement de six jours à trois ans, et d'une amende de seize francs à trois mille francs, ou de l'une de ces deux peines seulement, quiconque, à l'aide de violences, voies de fait, menaces ou manœuvres frauduleuses, aura amené ou maintenu, tenté d'amener ou de maintenir une cessation concertée de travail, dans le but de forcer la hausse ou la baisse des salaires, ou de porter atteinte au libre exercice de l'industrie ou du travail.

Art. 415. — Lorsque les faits punis par l'article précédent auront été commis par suite d'un plan concerté, les coupables

pourront être mis, par l'arrêt ou le jugement, sous la surveillance de la haute police pendant deux ans au moins et cinq ans au plus.

Art. 416. — Seront punis d'un emprisonnement de six jours à trois mois et d'une amende de seize francs à trois cents francs, ou de l'une de ces deux peines seulement, tous ouvriers, patrons et entrepreneurs d'ouvrage qui, à l'aide d'amendes, défenses, proscriptions, interdictions prononcées par suite d'un plan concerté, auront porté atteinte au libre exercice de l'industrie ou du travail.

La grève et le lock-out devenaient, dès lors, des faits légalement possibles. Ils supposaient, toutefois, un concert de volontés assez difficile à réaliser, et surtout à maintenir, puisque le droit de se réunir et celui de s'associer n'étaient pas reconnus aux citoyens.

La loi du 30 juin 1881, sur la liberté de réunion publique, la loi de 1884 sur les syndicats professionnels, et celle de 1901 sur le contrat d'association vinrent lever ces derniers obstacles.

La loi des 14-27 juin 1791 et l'article 416 du Code pénal furent abrogés par la loi de 1884. De là vient sans doute que le sentiment populaire rattache au droit syndical la faculté de se mettre en grève. Ce n'est pas exact ; l'abrogation formulée par la loi de 1884 est absolue et bénéficie à tous les citoyens. Elle n'est pas spéciale à ceux qui font partie de syndicats. Des ouvriers non syndiqués peuvent faire grève.

La loi de 1901 vint compléter la mesure, en abrogeant les articles 291 à 294 du Code pénal et la loi du 10 avril 1834, qui visaient les associations ou réunions illicites.

Seuls les articles 414 et 415 du Code pénal, et les articles 123 à 126 du même Code, particuliers aux coalitions

des fonctionnaires contre les lois (1), sont théoriquement toujours en vigueur.

Si la pratique de la grève s'est développée après les lois de 1884 et de 1901, ce n'est pas, on le voit, que ces lois aient ajouté, comme texte, à la loi de 1864. Elles ont opéré par abrogation. Aucune loi ne prévoit le *droit* de grève. Comme l'a très justement fait observer M. Millerand, ce qui rend difficile de légiférer en cette matière, c'est que la grève n'est pas un droit, mais un fait. Elle est la conséquence des lois qui ont permis aux ouvriers de se coaliser, de se réunir, de s'associer dans un but déterminé, et qui ont cessé de considérer comme un but illicite la proposition de cesser le travail.

Si les grèves ont partout suivi de près l'établissement de syndicats ou d'associations, c'est que l'association sous toutes ses formes est un moyen de former et de maintenir les coalitions.

II

Premiers essais.

Très peu de temps après l'apparition de syndicats chez les ouvriers des manufactures de l'Etat, des grèves se produisirent dans ce personnel. Elles étaient limitées, tantôt à une manufacture isolée, tantôt à une catégorie d'ouvriers et d'ouvrières. Elles n'affectaient pas un caractère politique et révolutionnaire. Les pouvoirs publics n'eurent pas d'inquiétude sérieuse à en concevoir.

Cependant l'opinion publique en fut assez frappée pour qu'aussitôt après le vote par la Chambre de l'ordre du jour

(1) Cf. *suprà*, p. 150.

qui laissait les cheminots de l'Etat libres de se syndiquer, la question d'une grève possible ait été agitée au Parlement.

MM. Merlin, Cordelet et soixante-trois de leurs collègues, dont plusieurs anciens ministres, déposèrent au Sénat une proposition de loi tendant à interdire la cessation concertée du travail à tous les ouvriers et employés des exploitations de l'Etat (1).

Cette proposition de loi fut reprise et modifiée, au nom du Gouvernement, par un homme qui n'a cependant pas laissé dans le parti républicain la mémoire d'un réactionnaire. Le 4 mars 1905, M. L. Trarieux, garde des Sceaux, déposait, au nom de M. Félix Faure, président de la République, un « Projet de loi ayant pour objet d'interdire les coalitions formées dans le but de suspendre ou de cesser le travail dans les services publics de l'Etat (2). »

On le voit, le but de ce projet différait de celui de M. Merlin. Tandis que M. Merlin visait tous les ouvriers et employés de l'Etat, le projet Trarieux, lui, se préoccupait seulement d'un certain nombre de services publics, indispensables à la vie de l'Etat ; et il assurait leur continuité, que ces services fussent aux mains de l'Etat, ou qu'ils fussent exploités par des concessionnaires.

M. Trarieux s'exprimait ainsi, dans l'exposé des motifs :

«... Un certain nombre de membres du Sénat ont proposé l'interdiction de toute cessation concertée du travail à tous ouvriers et employés de toutes les exploitations de l'Etat, et cela tant au point de vue financier que de l'ordre public.

« Cette proposition a paru dans son principe au Gouver-

(1) Sénat, 21 décembre 1894 : *Doc.* 1894, n° 58.
(2) Sénat, 4 mars 1895 : *Doc.* S. O. 1895, n° 38.

nement la vraie solution du problème posé ; mais elle lui a semblé aussi cependant dépasser la limite stricte des intérêts nationaux qui peuvent la justifier, et faire naître par là-même des divergences d'opinions, sur lesquelles il n'aurait pas l'espoir d'établir l'accord au sein du Parlement.

« Il faut distinguer, entre les diverses exploitations, celles qui constituent des services publics proprement dits, intéressant l'ordre général et la sécurité même du pays, de celles qui n'engagent qu'une question de finances... Ce n'est que là où le principe même de la nationalité est en jeu, que le droit de réclamer une protection exceptionnelle ne lui paraît pas pouvoir se contester...

« Ces services sont ceux dont l'importance sociale a paru telle qu'elle a pu être mise en balance avec les obligations de la loi militaire... C'est dans l'art. 51 de la loi du 15 juillet 1889 que s'en trouve la nomenclature ».

La loi du 15 juillet 1889 était alors celle qui régissait le recrutement de l'armée. Son article 51 portait :

« En cas de mobilisation sont seuls autorisés à ne pas rejoindre immédiatement... les titulaires des fonctions et emplois désignés aux tableaux A, B et C... Ils sont néanmoins soumis à la juridiction des tribunaux militaires. »

Le tableau A mentionnait notamment les sapeurs-pompiers, les cantonniers, les médecins, chirurgiens et pharmaciens des hospices, les agents des services pénitentiaires, les agents des forêts, des douanes, des postes et télégraphes, des chemins de fer (sections techniques, personnel de l'exploitation technique et personnel de l'administration centrale).

Le tableau B visait les percepteurs, les receveurs des contributions indirectes, les receveurs buralistes ; le personnel de la direction des manufactures de tabac, de la Banque de France

(ouvriers de l'imprimerie des billets, caissiers des succursales, etc., etc.)

Le projet Trarieux disposait en conséquence, dans son article 2 :

« L'art. 415 C. P. est remplacé par la disposition ci-après :

« Sera puni etc., quiconque aura... amené ou maintenu, tenté d'amener ou de maintenir une cessation concertée de travail de la part des ouvriers et employés d'un service public, auxquelles s'appliquent les dispositions spéciales de l'art 51 de la loi du 15 juillet 1889 sur le recrutement de l'armée. »

La mesure était rationnelle, et peut difficilement être taxée d'excessive. Des grèves générales, comme celle des agents de chemins de fer, ont été qualifiées depuis, par les militants du syndicalisme, d'exercices de mobilisation révolutionnaire, bons à encourager dans le temps de paix, pour pouvoir répondre à une déclaration de guerre par le désarmement général du pays. On conçoit donc fort bien qu'une loi sur le recrutement se préoccupe de telles manœuvres.

Le projet Trarieux, qui eût épargné plus d'un mécompte aux cheminots, ne fut cependant pas adopté. Il pâtit d'abord de l'incertitude où l'on était du statut à donner aux fonctionnaires et aux agents des services publics (1). La politique de parti s'en mêla. C'était à qui ferait assaut de confiance aux organisations les plus révolutionnaires, espérant ainsi les amadouer et les tenir en main. De leur côté, les militants syndicalistes, comprenant le danger, modéraient le ton de leurs polémiques, se faisaient modestes et petits, et, sans rien abdiquer au fond de leurs espérances, déclaraient qu'on avait

(1) Cf. ce que nous avons dit plus haut de ces flottements, pp. 141 et ss..

le plus grand tort de ne pas se fier à eux ; qu'on blessait la masse de leurs adhérents en paraissant suspecter leur patriotisme ; que la grève générale était une extrémité à laquelle ils espéraient bien ne jamais recourir ; et qu'ainsi le Gouvernement allait s'aliéner la masse des travailleurs, pour déjouer un complot tout à fait improbable (1).

Le ministère Bourgeois, en arrivant au pouvoir, crut, par décret du 30 janvier 1896, devoir retirer le projet Trarieux. Mais la question avait déjà fait l'objet d'un rapport de M. Demôle et d'une prise en considération. Le Sénat inscrivit ce rapport à son ordre du jour, le discuta malgré le Gouvernement, et vota finalement le texte que voici :

« Sera punie d'un emprisonnement de six jours à six mois et d'une amende de 16 francs à 100 francs, ou de l'une de ces deux peines seulement, toute coalition de la part des employés et ouvriers de la Guerre et de la Marine, et des agents des Compagnies de chemins de fer et des chemins de fer de l'Etat, en ce compris les agents non classés employés à titre permanent, pour faire cesser, suspendre ou empêcher le travail, s'il y a eu tentative ou commencement d'exécution.

« Les chefs ou moteurs seront punis d'un emprisonnement de deux à cinq ans.

« Toute provocation publique à commettre le délit ci-dessus spécifié sera poursuivie devant les tribunaux correctionnels et punie d'un emprisonnement de trois mois à deux ans, et d'une amende de 100 à 200 francs. »

Le texte fut transmis du Sénat à la Chambre ; mais il ne fut jamais rapporté ni discuté par cette dernière Assemblée, le Gouvernement l'ayant abandonné.

(1) Cf. la discussion du rapport au Sénat, 8 février 1895, 4 et 14 février 1896.

Cette attitude gouvernementale put satisfaire les cheminots en 1897. Mais ceux, qui en 1910, ont été victimes de l'équivoque ainsi créée sur l'étendue de leurs droits, ont eu moins sujet de s'en féliciter (1).

Quant aux historiens du statut des fonctionnaires, force leur sera de constater que le Parlement, dont on dit si volontiers du mal, a, depuis, soixante ans, fait preuve, en ce qui concerne le statut des fonctionnaires, d'une prévoyance bien supérieure à celle de tous les gouvernements (2).

III

Les arsenaux.

L'essai de grève de 1904, dans les arsenaux de la Marine, fut la première tentative qui parut émouvoir les gouvernants.

Le droit de se syndiquer n'avait pas été reconnu aux ouviers de ces arsenaux, jusqu'au ministère Pelletan. Celui-ci accepta officiellement, en 1902, les syndicats d'ouvriers des arsenaux. La conséquence ne se fit pas attendre: en 1904, une déclaration de grève se produisait.

Mais le même ministre, qui avait autorisé la formation du syndicat, lui dénia formellement le droit d'organiser une grève. La dépêche suivante fut adressée par M. Pelletan aux arsenaux :

« Gouvernement ne tolérera jamais suspension travail défense nationale. Faites afficher que tout ouvrier qui n'aura pas repris travail vendredi matin sera considéré comme dé-

(1) Cf. *infrà*, pp. 196 et ss.
(2) Cf. *infrà*, IIe partie, pp. 224 et ss.

missionnaire. Les plus coupables seront exclus, les autres rétrogradés. »

A la lecture de cette dépêche, M. Lasies se donna le malin plaisir d'interpeller le Gouvernement. C'était le 25 novembre 1904. De connivence avec les groupes socialistes, le ministre fit renvoyer la discussion après l'interpellation sur les grèves de Marseille, qui, de vendredi en vendredi, se prolongea plus d'un mois. Entre temps, le mouvement de grève avait pris fin par la concession, faite aux ouvriers des arsenaux, des avantages qu'ils désiraient : notamment de la journée de huit heures, qui constituait à ce moment un privilège pour le personnel des arsenaux, au regard des ouvriers de l'industrie privée (1).

Ces concessions éludèrent momentanément la difficulté redoutée par le Gouvernement. Elles ne la supprimèrent pas. Au contraire, l'agitation alla croissant dans les arsenaux, jusqu'à ce qu'un mouvement de grève générale s'y produisît (2).

Cette fois le débat s'engagea, provoqué par les socialistes. M. Pelletan n'était plus ministre. Sur l'intervention de M. Lasies, il dut cependant justifier sa circulaire hostile à la grève. Il le fit, avec autant d'émotion que de bonne foi, en ces termes :

« Assurément, lorsque comme ministre de la Marine je me suis trouvé devant une grève dans les arsenaux, j'ai traversé, non pas au point de vue de ce qu'on pouvait penser de moi

(1) Cf. *infrà*, p. 188, les conséquences pécuniaires de cette disposition et *suprà*, p. 142, les observations faites à ce sujet.

(2) Cf. l'exposé du ministre de la Marine sur les faits d'indiscipline qui avaient provoqué ce mouvement de grève : Chambre des députés, 2e séance du 17 novembre 1905 : *Ann.*, pp. 496 et ss.

au dehors, mais au point de vue de ma conscience de vieux républicain et de vieux socialiste, une des épreuves les plus dures qui pouvaient m'être réservées. Je me suis demandé anxieusement où était mon devoir et je crois l'avoir accompli. Pourquoi ai-je fait ce que j'ai fait ? Parce qu'à mon sens je ne pouvais établir aucune assimilation entre les ouvriers de l'industrie privée et les ouvriers de la défense nationale (*Applaudissements à gauche, au centre et à droite*), et c'est là ma réponse à ceux qui veulent montrer la cause du prolétariat tout entier engagée dans la question (*Nouveaux applaudissements sur les mêmes bancs*).

« ... Quand une grève éclate dans une industrie privée, quel est le mal ? Un peu moins de bénéfices pour un homme qui, quelquefois, je ne dis pas en fait trop, mais qui peut-être en réalise plus qu'une juste répartition des choses ne lui en assurerait (*Mouvements divers*).

« Au contraire, quand une grève éclate dans les arsenaux, si cette grève se prolonge, surtout si elle se renouvelle, le résultat est celui-ci : le jour où un conflit éclatera, il restera sur les chantiers, en construction ou en réparation, un navire qui aurait pu procurer la victoire à la France (*Vifs applaudissements à gauche, au centre et à droite*).

« On parle du personnel ouvrier. Il mérite toutes les sympathies qu'on a exprimées pour lui ; mais il n'est pas le seul personnel de la Marine ; il y en a d'autres qui ne peuvent pas faire grève ; ce sont ceux que vous enverrez au feu le jour où la guerre sera déclarée (*Applaudissements*).

« Est-il possible, est-il admissible que le jour où ils seront au feu, il leur manque pour la victoire ou pour la défense de leur propre existence, un navire ou les munitions nécessaires ? (*Nouveaux applaudissements*).

« ... Dans ces questions d'ordre national, l'arbitre désigné

de la grève, c'est le Parlement. (*Très bien. Très bien! à gauche. — Interruptions à droite*).

« ... Messieurs, voilà quelles sont mes convictions les plus profondes. Je ne sais pas comment elles seront accueillies par les ouvriers des arsenaux... Qu'ils me permettent, au nom de l'amitié dont je leur ai donné quelques témoignages, de leur donner un conseil. Il n'est pas possible qu'ils songent à établir la grève comme un procédé habituel de pression sur les pouvoirs publics (*Très bien! Très bien* !), et c'est ce qui m'a effrayé quand j'ai vu apparaître la grève pour la première fois (1). »

Nous avons tenu à reproduire les mouvements de séance, qui accueillirent les paroles de M. Pelletan, pour montrer que la Chambre fut unanime, — le parti socialiste excepté, — à réprouver la grève des arsenaux.

Deux jours auparavant, M. Clémenceau, dans un article du 15 novembre 1905, intitulé *La grève des Arsenaux*, écrivait ceci :

« Si le gouvernement n'écoutait que son strict intérêt administratif, il lui serait trop facile de se tirer d'affaire, puisque nous savons tous qu'il y a trop d'arsenaux et dans ces arsenaux trop d'ouvriers pour la besogne à leur fournir. Ce sont les contribuables qui payent, il ne faut pas l'oublier, et les raisons ne manqueraient pas pour pratiquer du haut en bas de l'échelle d'importantes économies. La question se posera quelque jour ; il n'est peut-être pas prudent à quelques-uns d'en hâter l'heure, surtout quand, à la veille de l'adoption d'un programme de constructions navales, l'industrie privée peut arguer des avantages qu'elle paraît offrir sur l'industrie d'état au point de vue de la célérité d'exécution ».

(1) Cf. Chambre des députés, 2e séance, 17 nov. 1985 : *Ann.*, pp. 505, 506.

Le ministre de la Marine, M. Thomson, le président du Conseil, M. Rouvier, parlèrent dans le même sens ; ce dernier disait :

« Les commissions (parlementaires) ont établi que la main-d'œuvre dans les arsenaux de l'Etat coûtait plus cher que la main-d'œuvre dans l'industrie privée (*Interruptions à l'extrême gauche*).

« L'une des raisons, — assurément la principale, — qu'a l'Etat d'entretenir des ateliers à lui, c'est précisément que l'activité de ces ateliers ne pourrait être suspendue sans qu'à l'instant même la défense nationale se trouve affaiblie (*Applaudissements*).

« J'affirme qu'il ne se trouvera jamais de Gouvernement pour subordonner l'existence même de la patrie, l'indépendance nationale à des considérations de quelque ordre qu'elles soient (1). »

Ces paroles furent approuvées par 436 voix contre 68 seulement.

Pour faciliter le vote à ses partisans, le Gouvernement s'était défendu de discuter au fond la question du « droit de grève » chez les ouvriers de l'Etat. Il était entendu qu'on réservait l'ensemble de ce débat théorique pour un rapport de M. Barthou. Ce que les orateurs soutenaient, c'était le droit du Ministre de congédier les grévistes, et de « recruter de nouveaux collaborateurs ». Mais, pratiquement, cela revenait à leur dénier le droit de grève. C'est bien ce que la Chambre avait entendu faire. Nul ne s'y trompa (2). D'ailleurs le rapport Barthou ne vint jamais en discussion.

Les meneurs du mouvement syndical ne continuèrent pas

(1) *Ann.*, p. 502.

(2) Cf. l'intervention de M. Levraud à ce sujet, à la fin de la même séance.

moins à affirmer que les agents de l'Etat devaient faire grève à l'instar de leurs camarades de l'industrie privée. Deux cessations de travail dans les services publics, — très différentes l'une de l'autre, il est vrai, par leur cause et par leurs résultats, — allaient bientôt ramener la question devant le Parlement, et cette fois remuer l'opinion publique. Nous voulons parler de la grève des postiers (mars 1909) et de celle des cheminots (octobre 1910).

IV

Les postiers.

En avril 1906, un premier mouvement de grève s'était produit dans le personnel des facteurs distributeurs de Paris. Pendant deux ou trois jours, le public, plus amusé qu'ému, avait vu des soldats circuler dans les rues, porteurs de boîtes à lettres. L'accord se rétablit dès que les facteurs se rendirent compte qu'on pouvait se passer d'eux, et que l'administration fit mine de sévir. Cette grève n'avait affecté, en somme, que des sous-agents dont les connaissances usuelles étaient un peu à la portée de tout le monde, et que l'on avait pu facilement suppléer.

Il ne devait pas en être ainsi du second mouvement, qui fut une véritable révolte du personnel technique, et même du personnel supérieur des Postes et des Télégraphes de Paris.

A la fin de l'année 1908, ce personnel était arrivé à un état de mécontentement extrême contre la direction personnelle du sous-secrétaire d'Etat, son chef.

Déjà la gestion de celui-ci avait été l'objet de vives critiques à la Chambre de la part du rapporteur général du bud-

get, M. Doumer (1). Sans l'énergie avec laquelle le président du Conseil soutenait alors ses collaborateurs, le chef parlementaire de l'administration des Postes aurait eu à subir une discussion plutôt vive. Les griefs du personnel étaient plus nombreux encore. Officiellement ils se concentrèrent autour de la question dite du « tiercement ». Il s'agissait d'instructions données par M. Simyan, et relatives aux notes pour l'avancement (2). La question d'ailleurs était difficile. Le personnel avait l'avantage de défendre les traditions reçues jusque-là. Le sous-secrétaire d'Etat, lui, voulait innover : chose toujours délicate. Pour y réussir, il faut avoir la « manière ». M. Simyan ne l'avait pas, sans doute : car il n'aboutit qu'à mécontenter son personnel, et à mettre le Parlement sur la réserve à son propre égard. On feignit même de croire qu'il retirerait ses instructions. Comme il ne le fit pas, le ressentiment du personnel s'accrut d'autant.

La tension était donc extrême entre le sous-secrétaire d'Etat et son personnel, y compris les chefs hiérarchiques, et l'on sentait, d'autre part, que la Chambre réservait son jugement. Il ne fallait qu'une étincelle pour provoquer un incendie aussi désastreux, aussi soudain que celui du Gütenberg.

Le 13 mars 1909, une agitation se produit au siège central, dans les bureaux de la rue de Grenelle. Des cessations partielles de travail ont lieu. Le sous-secrétaire d'Etat arrive, et, le chapeau sur la tête, somme les agents et sous-agents de reprendre le travail. Son intervention déchaîne la tempête.

(1) Cf. Chambre, séance du 17 décembre 1908 (*Ann.*, pp. 1529 et ss.), et le rapport précité.

(2) Cf. sur ce débat, plusieurs fois porté à la tribune, la 2e séance du 23 nov. 1908 (Chambre des députés, *Ann.*, pp. 1049 et ss.).

On crie : « Chapeau ! Démission ! La grève ! » Puis les fonctionnaires se croisent les bras, ou quittent les bureaux.

Etait-ce une grève ? ou bien une révolte ? Pour nous, le caractère personnel de l'incident et des faits qui l'avaient précédé, la violence avec laquelle le tumulte se déchaîna soudain, ne permettent pas le doute. Il s'agissait d'une émeute véritable.

A la Chambre cependant, le chef du Gouvernement affecta le jour même de considérer la situation comme une grève, illégitime sans doute, mais comme une grève. Il y gagnait de ne pas laisser discuter à la tribune l'autorité de son collaborateur, qui eût probablement été jugée mal en point. Toute l'argumentation de M. Clémenceau fut, au contraire, que le Parlement, à qui seul les ministres répondent, ne pouvait pas laisser poser la question de confiance, devant lui, par le personnel soumis à l'autorité de ses ministres. Sans quoi c'en était fait de l'autorité parlementaire, ainsi que de la discipline hiérarchique.

Il n'est rien de tel que d'anciens révolutionnaires, pour plaider la cause de l'ordre et de l'autorité. Le président du Conseil eut gain de cause. Mais il fut loin de rallier l'unanimité. En dehors des députés socialistes, une minorité appréciable refusa de se ranger à l'avis du Gouvernement. Cette minorité estimait que l'on ne gagne rien à compliquer les situations. Les faits étaient patents : il y avait dissentiment entre le chef parlementaire et le personnel technique de l'administration. Qui pouvait en être juge ? Le Parlement. Ne l'a-t-on pas vu intervenir, dans des questions de discipline militaire autrement délicates, entre les chefs et les soldats ; voire entre des Conseils de guerre et les hommes condamnés par ceux-ci ? Le conflit, réduit à ses termes, eût été promptement vidé. Sans doute il était possible qu'il le fût au détri-

ment du sous-secrétaire d'Etat ; et la retraite de celui-ci eût affaibli le ministère. Mais, si la politique de parti s'opposait à cette claire vue des choses, en revanche la bonne administration du pays et l'autorité du Parlement y eussent gagné.

Maintenue sur le terrain aigu d'une rébellion, l'affaire ne pouvait s'éterniser. Traités au contraire de grévistes, officiellement reconnus comme tels, les agents des postes étaient pleinement rassurés sur les suites immédiates de leur équipée. Sans doute, on leur déniait le droit de se mettre en grève. Mais eux soutenaient qu'ils l'avaient, ce droit, et ils le prouvaient en continuant leur « grève » : comme d'autres prouvent le mouvement en marchant. La tactique suivie par le gouvernement en cette affaire aboutissait ainsi à prolonger le trouble dont souffraient les services publics.

Pris au dépourvu, le Gouvernement se hâta de négocier la paix avec les prétendus grévistes. Il fit preuve dans ces conditions d'une bénignité qui surprit les fonctionnaires, — conscients au fond de la gravité de leur acte, — et qui leur parut cacher des arrière-pensées.

Aussi les postiers, avant de reprendre le travail, tinrent-ils à prendre acte de leurs positions par un manifeste public :

«... Aujourd'hui, disciplinés et dévoués à nos fonctions comme nous l'étions hier, nous avons décidé de reprendre la besogne journalière.

« Par notre zèle et notre attachement au travail, nous nous efforcerons de mériter toujours l'estime de nos concitoyens.

« Poussés à bout par la malveillance, la grossièreté et l'autoritarisme outrancier de M. Simyan, nous avons été acculés à la cessation du travail.

« Nous ne reconnaissons plus M. Simyan pour chef... »

Ce manifeste confirme nettement ce que nous avons dit de l'origine personnelle et du caractère insurrectionnel du mouvement.

La suite des événements peut s'induire de ce manifeste. Il était facile au Gouvernement, puisque l'affaire n'était pas terminée, de la reprendre au moment qu'il jugerait bon. Le lecteur trouvera dans les débats de la Chambre l'exposé contradictoire des faits (1). Il verra comment les postiers se trouvèrent acculés à une seconde grève, qui leur montra avec éclat les périls de ce moyen d'action.

Les partisans de la manière forte admirèrent M. Clémenceau. N'avait-il pas ébranlé les partisans de la grève, sauvé son sous-secrétaire d'Etat, maintenu son ministère et sa majorité au Parlement, mis fin d'une manière énergique au mouvement qui entraînait les fonctionnaires ? Le cri général était maintenant contre ceux-ci. La presse et les contribuables appréciaient sévèrement le rôle de leurs syndicats, et condamnaient hautement la grève des services publics. Tous les ordres du jour proposés à la Chambre avaient explicitement refusé aux fonctionnaires des Postes le droit de se mettre en grève. Ce concours de l'opinion publique est un résultat qui comptait.

Dans ce concert d'éloges, il y eut cependant des dissidences. Nous les avons marquées. D'aucuns estimaient que l'on avait joué une grosse partie et demandé un effort considérable au pays, pour une chose qui ne l'intéressait en rien : pour le maintien d'un sous-secrétaire d'Etat, désormais sans action, et dont l'existence ministérielle était comptée. On avait compromis l'autorité du Parlement aux yeux des fonc-

(1) Chambre des députés, séances des 22 et 26 mars, 11 et 13 mai 1912.

tionnaires, en le solidarisant *a priori* avec une cause fâcheuse, et en ayant l'air de poser comme axiome que la Chambre n'abandonnerait pas l'un des siens, coupable ou non, dans ce conflit. Comment le Parlement remplirait-il désormais son rôle d'arbitre, dans les heurts des fonctionnaires avec le Gouvernement, s'il devait nécessairement couvrir les ministres ? Ainsi la thèse de M. Clémenceau péchait par la racine. Elle avait faussé la situation du Parlement, celle du Gouvernement même, dans la succession ambiguë des événements ; et la première, la plus grosse erreur n'avait-elle pas été de transformer en grève la révolte des fonctionnaires contre une direction, qu'ils jugeaient insupportable ?

Pareilles émeutes se sont produites plus d'une fois dans l'histoire. On a vu des militaires déposer les armes, refuser le service. Est-il jamais question de grève pour cela ?

Révoltés, les postiers ne pouvaient le demeurer longtemps : la crise, étant aiguë, se serait promptement dénouée. Grévistes, ils avaient persisté des semaines dans leur attitude ; et le contre-coup de ce trouble avait été profond dans les autres services publics. Il fut question, dans certains de ceux-ci, que le personnel fît grève générale, tant pour affirmer son droit à la grève, que pour appuyer le mouvement des postiers. Cette agitation, entretenue par les éléments révolutionnaires, fut particulièrement ressentie dans les services de transports. L'idée de la grève des cheminots, une fois dans en l'air, ne devait pas tarder à prendre corps.

V

Les cheminots.

Celle-là fut une véritable grève.

Elle en affecta les caractères politico-économiques : la re-

vendication d'un salaire, et l'aspect d'une lutte de classes. A vrai dire, le premier caractère disparut vite devant le second. Les ouvriers qui donnèrent le signal gagnaient plus que le salaire minimum réclamé au nom de la masse. La grève fut, d'autre part, déclanchée bizarrement, au milieu de négociations qui étaient engagées avec le Gouvernement et les Compagnies pour solutionner les revendications du personnel. Si bien que l'opinion publique ne vit aucune proportion entre la cause originellement déclarée de la grève, et les résultats désastreux de celle-ci pour la nation.

Il sembla, de suite, que le mouvement présentait un caractère syndicaliste et révolutionnaire, cégétiste en un mot. Les explications échangées plus tard, dans les congrès de cheminots, entre réformistes et révolutionnaires, montrent bien que le public ne s'était pas trompé sur ce point.

La conséquence fut qu'il se montra, dès le début, aussi défavorable à la grève des chemins de fer, qu'il avait été indulgent pour le premier mouvement de révolte des postiers. Toutes ces grèves de services publics commençaient à l'alarmer. Il s'y déclarait de plus en plus hostile.

La C. G. T., fort dédaigneuse des majorités, ne faisait rien d'ailleurs qui pût lui concilier le sentiment public. Elle poussait le mouvement d'après ses principes : arrêtant, bouleversant, détruisant même partout où elle avait quelques affidés, sans se soucier de la masse autrement que pour la mettre en présence du fait accompli. Le cri général fut tel, que le bon sens des cheminots l'entendit. Aussi bien n'avaient-ils fait grève qu'après hésitation, et seulement dans les centres où la C. G. T. avait détaché des propagandistes. L'ensemble du personnel ne sanctionna pas la tentative. Le personnel de l'ancien réseau de l'Etat y resta même en entier réfractaire.

On eut ainsi l'aspect singulier d'une grève de services publics, qui n'était pas une grève de fonctionnaires.

Le Parlement ne l'en déclara pas moins inacceptable. Il intervint, sans doute, après la reprise générale du travail, en faveur d'une amélioration des salaires, et pour adoucir le sort des grévistes, qui se disaient trompés par les déclarations d'un ancien ministre et par les précédents parlementaires (1). Mais les yeux de tous étaient ouverts, et l'opinion était faite, aussi bien à la Chambre qu'au dehors, sur les conséquences, inadmissibles pour l'Etat, d'un arrêt des services publics.

VI

La grève en droit.

Il reste aujourd'hui très peu d'hommes, en dehors des syndicalistes ou des révolutionnaires, pour soutenir que les fonctionnaires et agents des services publics peuvent user de la grève au même titre que les ouvriers de l'industrie privée (2).

Les partisans les plus acharnés du droit de grève sont

(1) Cf. l'intervention de MM. Barthou et Clémenceau au Sénat, le 8 juillet 1909. M. Barthou se bornait toutefois à constater qu'il n'existait pas de texte de loi interdisant aux employés de chemins de fer l'exercice du « droit légal de grève ». — *Adde* l'opinion exprimée par M. l'abbé Lemire, dans François Latour, *Les grèves et leur réglementation*, p. 93 : « Nous tous parlementaires, nous avons une part de responsabilité dans la grève ».

(2) Cf. cependant l'opinion exprimée par M. de Mun, dans François Latour, *Les grèves et leur réglementation*, pp. 107 et ss.

obligés de reconnaître qu'il peut être fait abus de ce droit, comme de tous les droits, et que la loi a précisément pour mission de prévenir et de réprimer les abus. Il serait curieux que le parti, qui a introduit en France la théorie de « l'abus du droit de propriété », se refusât à admettre qu'il peut y avoir un abus du droit de grève (1) ?

Les meneurs eux-mêmes le reconnaissent, par les précautions oratoires qu'ils prennent à l'ordinaire dans leur revendication de ce droit. Ils conviennent que son usage apporte un grand trouble, qu'il faut l'éviter si l'on peut, n'y recourir qu'à la dernière extrémité.

On revendique néanmoins la possibilité pour les fonctionnaires de troubler ainsi l'Etat. *Le Comité central pour la défense du droit syndical du prolétariat de l'Etat, des départements, des communes et des services publics* (2), dans un congrès tenu à la Bourse du Travail de Paris, les 21 et 22 janvier 1906, proposait de modifier comme suit l'article 1er de la loi du 21 mars 1884 sur les syndicats :

« Sont abrogés la loi des 14-27 juin 1791 et les articles 414, 415 et 416 du Code pénal (3).

« *Sont abrogés les articles du Code pénal visant les coalitions de fonctionnaires, et toutes les lois, décrets et réglements limitant le droit d'association et de coalition des travailleurs, ouvriers, employés et fonctionnaires de l'Etat,*

(1) Cf. Alex. Lefas, dans François Latour, *Les grèves et leur réglementation*, pp. 195, 196.

(2) Siège provisoire à Paris, 28, rue Serpente.

(3) Ce premier paragraphe est la reproduction du texte proposé par M. Barthou comme modification à l'art. 1er de la loi de 1884. Le second paragraphe, en italique, est l'addition que le congrès propose au texte de la Commission parlementaire ; il vise, entre autres, les art. 123 à 126 du Code pénal, relatifs aux coalitions de fonctionnaires.

des départements et des communes et des services publics ».

De telles propositions ont peu de chance d'aboutir. Le Parlement, nous l'avons vu, à maintes reprises, et par des ordres du jour de plus en plus fermes, s'est prononcé contre toute reconnaissance d'un droit de grève aux agents de l'Etat techniques et politiques ; et son attitude dans la grève des cheminots le montrait plutôt disposé à étendre cette interdiction aux services publics concédés à des particuliers.

La grève, il faut en convenir, heurte la notion même de service public, car le caractère public d'un service exige sa continuité pour répondre aux nécessités publiques (1).

Elle ne contredit pas moins, en ce qui concerne le fonctionnaire, la permanence de fonction et la hiérarchie qui sont, nous l'avons vu, les caractéristiques même du fonctionnaire, celles au maintien et au développement desquelles le statut doit tendre, pour répondre aux vœux des intéressés (2).

Ni la grève des fonctionnaires ni celle des services publics n'obtiendront vraisemblablement l'autorisation légale qu'on sollicite pour elles.

VII

La grève en fait.

Qu'à cela ne tienne, répondent les organisateurs de grèves ; nous nous passerons d'autorisation pour agir.

Ici, sur les moyens pratiques de répondre à ce défi, deux courants se manifestent au sein des pouvoirs publics.

(1) Cf. abbé Lemire, dans François Latour, *Les grèves et leur réglementation*, pp. 97 et ss.

(2) Cf. *suprà*, ch. I et III.

Certains hommes d'Etat considèrent comme une manifestation inutile de prohiber la grève en droit. A quoi bon disserter sur le droit, disent-ils : la grève n'est nulle part un droit à proprement parler ; les lois n'en parlent pas (1).

Elle est une résultante de fait. Elle découle du droit de s'associer, de se coaliser, reconnu aux individus. Etes-vous prêts à reconnaître aux fonctionnaires le droit de s'associer ? Si vous le faites, vous vous placez par cela même sous la menace d'une possibilité de grève.

Donc, au lieu de vaticiner contre la grève des fonctionnaires, appliquez-vous à résoudre les cas qui peuvent s'en présenter. Inscrivez dans le statut des fonctionnaires telles mesures qui vous paraîtront utiles au réglement amiable des conflits du travail. Faites, en un mot, du droit positif à cet égard. Ne vous en tenez pas aux prohibitions, et ne vous illusionnez pas sur la vertu impérative de telles défenses. N'oubliez pas que s'il est possible d'empêcher des hommes d'agir, il est plus difficile, il est théoriquement impossible de les faire agir. On peut empêcher un homme de travailler ; mais s'il se croise les bras, comment l'obligerez-vous à travailler ?

Ainsi raisonnent des hommes de grande valeur et de sens pratique éprouvé, M. Millerand, entre autres (2). Il est vrai qu'en parlant ainsi, M. Millerand poursuit le développement d'une idée générale, qui dépasse les limites du statut des

(1) Cf. *suprà*, p. 179.

(2) Cf. deux discours de M. Millerand, l'un sur « la Politique sociale de la République », prononcé, le 28 février 1909, au Cercle républicain de Versailles, l'autre sur « le Règlement amiable des conflits du travail », fait au Comité des études professionnelles, le 10 janvier 1909. Ces deux conférences ont été réunis en une brochure, intitulée *Paix sociale* (Paris, Jules Rouff). — *Adde* Delpech, *La grève des services publics.*

fonctionnaires, et qui est de combler les lacunes de la loi en matière de grève. Le « droit de grève », nous l'avons dit, n'existe pas, en ce sens que le fait de grève n'est pas légalement connu ni réglementé. Or, M. Millerand pense qu'il y aurait intérêt pour tous à préciser les conditions dans lesquelles se déclare, se poursuit et se termine une grève.

Cette idée inspirait le projet de loi qu'il déposa, le 15 novembre 1900, comme ministre du Commerce dans le cabinet Waldeck-Rousseau. Au début de la 8e législature, M. Millerand renouvelait sa tentative, par le dépôt d'une proposition de loi « sur le règlement amiable des différends relatifs aux conditions du travail (1) ».

Les moyens préconisés dans ce but sont, d'abord l'institution dans chaque établissement industriel de « délégués permanents, chargés de représenter le personnel auprès du chef d'établissement », en ce qui concerne « les réclamations relatives aux conditions du travail » (2).

Relevons en passant la similitude de cette institution, et de celle des Conseils d'administration demandés par les fonctionnaires, et sur lesquels nous aurons à revenir plus loin (3).

Le souci de M. Millerand est évidemment, en instituant ces délégations d'ouvriers, et en obligeant le directeur d'entreprise à les recevoir une fois au moins par mois, de maintenir le contact entre ouvriers et directeurs, de prévenir ainsi les surprises, et d'éviter la rupture des relations qui caractérise la grève.

Au cas où ce premier moyen ne suffirait pas, et où la grève serait déclarée, M. Millerand en propose un second : la clause

(1) Cf. Chambre, 14 oct. 1902 ; 8e lég., n° 323.

(2) Art. 5 et 13 de la proposition.

(3) Cf. *suprà*, pp. 99 et ss., et *infrà*, IIe partie, ch. II et VI.

d'arbitrage obligatoire, inscrite au préalable dans le contrat de travail. Cette clause est sanctionnée, en cas d'inexécution, par l'interdiction pendant trois ou six ans, pour les patrons et les ouvriers, d'être électeurs ou éligibles dans les divers scrutins relatifs à la représentation du travail (1).

« L'obligation d'accepter... le recours à l'arbitrage, tel qu'il est organisé par la présente loi », est imposée par l'article 4 aux soumissionnaires de marchés ou de travaux pour le compte de l'Etat, aux concessionnaires de mines, de chemins de fer ou de tramways, et généralement à tous les titulaires d'une concession de l'Etat. Les départements et les communes reçoivent le droit d'imposer ce même recours à l'arbitrage, dans les cahiers des charges de leurs concessions et marchés.

La proposition de M. Millerand se rattache directement par là aux entreprises de service public qui font l'objet de nos préoccupations.

Ajoutons que la déclaration, le maintien et la cessation de la grève sont définis et réglementés par la même proposition. Un scrutin tous les sept jours serait nécessaire à la continuation de la grève.

Des dispositions analogues ont depuis fait l'objet de deux autres propositions de loi.

L'une, de M. Ferdinand Buisson et de plusieurs de ses collègues, tend à faire inscrire l'arbitrage obligatoire dans le cahier des charges des entreprises dépendant des pouvoirs publics (2). Il ne s'agit toutefois que des travaux concédés ou subventionnés par l'Etat, les départements et les communes.

« Le refus de se soumettre à la sentence arbitrale entraîne

(1) Cf. art. 1 et 29 de la proposition.

(2) Chambre, 21 mars 1907 ; 9e lég., n° 879.

de plein droit, de la part du concessionnaire, la déchéance de la concession ; de la part de l'ouvrier ou employé, la résiliation du contrat de travail. »

L'autre proposition, de M. Fleury-Ravarin, tend à organiser l'exercice du droit de grève : elle se réfère aux formes dans lesquelles les grèves doivent être déclarées et se poursuivre (1).

Aucune de ces propositions, remarquons-le, n'envisage la possibilité d'une grève de fonctionnaires proprement dits. Mais toutes peuvent englober cette hypothèse, si on l'admet. Elles ont en outre l'avantage de s'appliquer à tous les agents de services publics, qui ne sont pas fonctionnaires ; ceux, par exemple, des services qui sont concédés à l'entreprise privée,

VIII

Nous regardons comme très souhaitable, avec M. Millerand, qu'il soit légiféré sur le droit de grève : en vue de diminuer la fréquence des conflits, leur durée, et d'en faciliter la solution pacifique.

Cela est indispensable tout au moins pour les services publics confiés à l'entreprise privée.

Cela est non moins désirable pour le commerce et l'industrie privés. Nous avons eu l'occasion de rapprocher le droit souverain que les patrons et les syndicats ouvriers s'attribuent en matière de conflits, du droit souverain que les seigneurs et les collectivités s'attribuaient en matière de guerres privées, au Moyen Age. De part et d'autre, ce sont les mêmes genres d'abus : méconnaissance ou mépris des

(1) Chambre, 10 mars 1911 ; 10e lég., n° 813.

conséquences qu'un tel droit peut avoir pour la société, pour les non-combattants ; destruction de l'adversaire par tous moyens ; manquements aux traités, etc.

Or, le Moyen Age, par l'entremise de la puissance religieuse et internationale de l'Eglise, secondée plus tard par le pouvoir souverain de chaque pays, avait fini par trouver des moyens de circonscrire les luttes privées, d'en diminuer les ravages, le nombre même ; et d'en faciliter l'issue autrement que par la destruction des partis adverses.

Les non-combattants, femmes, enfants, voyageurs, marchands, les machines industrielles nécessaires à la collectivité, avaient été protégées par un serment religieusement gardé, et qui ne pouvait être enfreint sans des peines sévères. Les conflits avaient été interdits à certaines périodes de l'année ; tels les temps de production indispensable (semailles, moisson). Des délais préalables à l'ouverture des hostilités, et permettant un arbitrage amiable, avaient été imposés aux parties, chaque fois qu'elles avaient inséré dans leurs contrats une clause de recours à cet arbitrage, et qu'une des parties s'en réclamait.

Autant d'idées qui, de nos jours, retrouveraient leur application sous une forme nouvelle, avec la certitude d'un succès historiquement démontré (1).

Aux tentatives du législateur en ce sens, nous pensons qu'on doit applaudir.

Oui, le droit de grève est à créer dans son ensemble, et le plus tôt serait le mieux.

Mais la question est de savoir s'il faut y comprendre les

(1) Cf. Alex. Lefas, *Les contrats et les conflits du travail* (*Semaine politique et litt.*, 19 et 26 fév. 1910) ; et *Réponse à l'enquête sociale de François Latour sur les grèves et leur réglementation*, pp. 193 et ss.

agents de services publics, et particulièrement les fonctionnaires?

Les y inscrire, ce serait leur reconnaître un droit de grève ; puisque la conséquence de lois, telles que M. Millerand les désire, sera précisément d'élever la grève, du rang de simple fait ignoré du législateur, au rang de droit reconnu et réglementé par les lois.

Un tel droit convient-il à des agents de services publics? L'immense majorité des citoyens français répond négativement.

IX

Nombreux sont aussi au Parlement ceux qui pensent que le statut, sous une forme ou sous une autre, et en retour des avantages qu'il concède, doit interdire formellement la grève aux fonctionnaires.

Il ne doit pas le faire sans compensations, ni sans leur donner un moyen de faire entendre leurs revendications ; mais il doit le faire, proclame M. Charles Dumont (1).

Il est impossible, fait-on observer en ce sens, que le législateur garde le silence sur une question pareille. Les intéressés l'ont posée eux-mêmes, comme ils ont posé la question des associations et des syndicats. Si le législateur se croit obligé d'aborder celle-ci, comment traiterait-il celle-là par prétérition? Ce serait engendrer une équivoque analogue à celle dont les cheminots ont souffert (2).

(1) Conférence sur *La Crise du parti radical*, à l'Ecole des Hautes Etudes sociales (compte-rendu du journal l'*Action*, 28 janvier 1912).

(2) Cf. *suprà*, p. 196.

« Aux Français, il faut parler clair et net. Il faut leur dire sans ambages : ceci est défendu, cela ne l'est pas.

« Si donc nous, législateurs, vous, hommes politiques, soucieux du bien commun comme vous devez l'être, vous avez envie qu'on ne fasse pas grève dans les services publics, c'est peine perdue de procéder par voie de conseil ou d'exhortation. Il faut dire carrément : la grève est défendue. »

Qui dit cela ? Un ennemi du peuple ? Nullement ; mais un démocrate convaincu, M. l'abbé Lemire (1).

Il prêche cette netteté de décision au point de vue des intéressés d'abord :

« Nous tous, parlementaires, nous avons une part de responsabilité dans la grève dont les victimes étaient signalées l'autre jour à notre intérêt... Nous ne pouvions pas... ne pas éprouver même quelques remords, quand on faisait passer devant nous le défilé des sans-travail, traînant la misère avec leurs femmes et leurs enfants pour avoir fait grève ou avoir poussé à la grève (2). »

M. Lemire ajoute, en ce qui concerne le bien et le droit publics :

« Une société n'a pas le droit de se suicider ni de se laisser tuer (3). »

Si le législateur aborde en effet la question, il semble difficile qu'il la résolve autrement que ne l'ont fait tous les votes du Parlement, c'est-à-dire dans le sens de la négative.

Je demande, déclare le professeur Berthélémy, — dont on connaît la compétence et le courage en ces difficiles ques-

(1) Dans François Latour, *Les grèves et leur réglementation*, p. 98.

(2) *Ib.*, p. 99.

(3) *Ib.*, p. 101.

tion, — je demande avant tout qu'on me concède cet axiôme : *les services publics sont faits pour le public.*

C'est parfaitement exact. Les services publics et leurs titulaires n'ont aucune raison d'être, s'ils n'assurent pas leur mission vis-à-vis du public. S'ils peuvent y manquer à leur gré, il n'y a plus qu'à supprimer la notion d'agents d'Etat et de services d'Etat.

On peut concevoir une organisation sociale, comme celle du Moyen Age, sans Etat, sans services publics, où tout repose sur des contrats, et où des intérêts privés se débattent ensemble. Cela, c'est une conception.

Mais prétendre maintenir à un service le caractère public, et laisser la collectivité qui l'exploite libre de le suspendre, ce n'est plus une conception : c'est un non-sens.

XII

Conclusion.

La grève n'est pas un but, sauf pour les agitateurs. C'est un moyen. C'est même un procédé fort rudimentaire, tel qu'il est compris dans nos mœurs. « La grève a tout à fait la physionomie de la guerre (1). » Il suit que là où il est possible d'user de meilleurs procédés, nul ne peut s'en plaindre.

Est-ce possible dans le cas des fonctionnaires ? Certes.

Ce cas étant tout à fait à part peut donc être réglé séparément des autres ; et l'Etat, en retour des avantages que le statut concède aux fonctionnaires, peut s'assurer de leur part un traitement de faveur.

La suspension de service est d'ailleurs incompatible avec

(4) Cf. Charles Gide, dans Bibliothèque des sciences sociales, *Le droit de grève*, p. 19.

la notion de service public, avec la définition du fonctionnaire, avec la permanence d'emploi qu'il veut avant tout s'assurer, avec la discipline hiérarchique qui est constitutive, nous l'avons vu, de sa qualité.

Peut-on admettre que des corporations, qui tiennent en main les ressorts de l'activité journalière d'un peuple, profitent ou plutôt abusent de ce que ces services leur ont été confiés dans l'intérêt du public, pour les retourner contre le pays qui les leur confie, prendre ce pays à la gorge, l'étrangler ou le livrer sans défense à l'ennemi du dehors ?

Un grief personnel n'autorise pas plus le fonctionnaire à déserter son poste, que le grief d'un soldat ou d'un officier ne l'autorise à passer la frontière, ou à porter contre son pays les armes que le Gouvernement lui a remises.

X

Soit, fait-on observer. Mais la thèse ainsi présentée dépasse le terrain du statut des fonctionnaires. Elle s'étend à tous les services publics, peut-être même au delà (1).

C'est exact ; mais elle peut être discutée en se limitant strictement au cas des fonctionnaires, parce qu'ils sont dans une situation toute spéciale au point de vue de leurs droits et intérêts particuliers.

Le fait qu'ils relèvent de l'Etat et des pouvoirs publics leur

(1) Cf. abbé Lemire, *op. cit.*, p. 101, et Colson, *Discipline et avancement des fonctionnaires*, pp. 632, 633. — Proposition de loi de MM. Chautard et Desplas, tendant à la suppression des grèves et à l'établissement de l'arbitrage obligatoire dans les industries de première nécessité : Chambre des députés, 23 mai 1907, — 9e lég., n° 971.

assure des moyens de garantie, de contrôle et de recours, que n'ont pas les employés de l'industrie, réduits à des moyens rudimentaires.

Il n'est pas question de priver les fonctionnaires de moyens réguliers pour exprimer et pour sauvegarder leurs revendications. Mais ils sont déjà, à ce point de vue, dans une situation particulièrement favorable ; et le statut vient encore augmenter les garanties en question.

L'Etat, qui assure ce traitement à ses fonctionnaires, et qui leur procure ainsi la sécurité, peut leur demander en retour une sécurité analogue pour lui-même.

Ne l'oublions pas, « la notion du service public, c'est que sa constitution émane de l'autorité, c'est que les conditions qui y sont offertes ne sont pas fixées par un marchandage entre employeur et employé, c'est que son fonctionnement est déterminé par les lois et règlements. Plus de guerre, ici, plus de lutte ; alors qu'y viendra faire la grève avec ses violences ?...

« User de violence pour intimider le législateur, c'est accomplir un acte révolutionnaire, ce n'est pas exercer un droit (1) ».

Tout ceci met bien les fonctionnaires dans une situation particulière au point de vue du droit à la grève (2).

XI

Reste une objection. Ce n'est pas tout d'interdire la grève. Comment sanctionner cette disposition ? Comment prévenir

(1) Cf. Berthélemy, dans Bibliothèque des sciences sociales. *Le droit de grève*, pp. 48-49.

(2) *Adde suprà*, p. 142.

les coalitions en vue de cesser le travail si l'on autorise les associations et syndicats ? Et comment obliger des citoyens à travailler, s'ils ne veulent pas le faire ?

L'objection est sérieuse. Mais elle n'est pas décisive. Prise à la lettre, elle vaudrait tout autant, remarquons-le, contre les essais préconisés pour réglementer le droit de grève. N'est-il pas plus difficile de garder la mesure, quand la lutte est ouverte, que de prévenir le désordre, en maintenant les fonctionnaires dans la conscience véritable de leur mission ?

La première chose, si l'on veut éviter les grèves de fonctionnaires, est de donner à ces derniers le sentiment bien net que ce moyen d'action est illégitime pour eux, incompatible avec leur devoir envers le public (1). La conscience professionnelle et l'aptitude au devoir sont choses habituelles chez les fonctionnaires. On peut y avoir confiance.

Seulement il faut leur montrer ce devoir. Les indécisions, les équivoques, les demi-mesures seraient évidemment ce qu'il y a de pire. « Dans la dernière grève des chemins de fer en France, on a vu de très braves gens suivre le mouvement parce que des voix autorisées avaient proclamé sa légalité ; beaucoup d'entre eux n'eussent pas cédé à des excitations qu'ils n'approuvaient pas, s'ils avaient pu se retrancher derrière une prohibition formellement inscrite dans les lois (2). »

Il est exact, par ailleurs, que tous les modes de coalition

(1) Cf. la presse sur les conséquences des dernières grèves de services publics. Des usines durent fermer, faute de combustible. Un voyageur de commerce, en rentrant à Paris, trouva sa jeune femme morte, sans avoir été même informé de la maladie, les fils télégraphiques ayant été coupés, etc., etc. Des faits semblables méritent de n'être pas oubliés.

(2) Cf. Colson, *op. cit.*, p. 632.

peuvent servir à engendrer la grève : le droit au syndicat, en particulier, est, dans la plupart des esprits, synonyme du droit de grève ; et c'est, en fait, par les syndicats que les grèves ont pénétré dans les services publics (1). Mais, outre que rien n'oblige le législateur à étendre la loi de 1884 aux fonctionnaires (2), il est certain que si la loi se prononçait énergiquement, avec les sanctions nécessaires, contre toute provocation, contre tout appel à une coalition de fonctionnaires en vue de cesser le travail, il y aurait peu de chances que ces appels fussent formulés, et moins encore qu'ils fussent entendus.

Mais s'il y a grève quand même ? Eh bien ! il y aura révolte contre la loi. De tout temps il y a eu, malgré les tribunaux, malgré les lois, des phénomènes extrajuridiques, illégaux, qui tantôt sont condamnables, et tantôt se comprennent. Tout le monde convient qu'il peut y avoir des révoltes nécessaires. Le législateur soucieux de les éviter doit organiser une procédure, qui permette aux revendications légitimes de se faire jour.

Mais ce qui est tout aussi indubitable, c'est qu'on ne peut pas, sous prétexte de circonstances exceptionnelles, reconnaître aux fonctionnaires la possibilité régulière, normale de manquer à leur devoir. On ne peut pas légaliser l'anarchie et l'insurrection : à moins d'abolir l'Etat et la loi. En ce cas la question des fonctionnaires et du service public ne se poserait même plus !

(1) Cf. Jules Roche, *Le droit de grève et les syndicats ou associations* (journal *La République française*, 13 mars 1907).

(2) Cf. *suprà*, ch. v.

DEUXIÈME PARTIE

Les projets de statut.

—

PRÉAMBULE

Nous avons établi dans notre première partie le bilan de revendications des fonctionnaires : le nombre de ceux-ci, leurs traitements, les principaux abus dont ils se plaignent, leurs demandes de statut, l'état de leurs associations, enfin la situation des services publics dans leur rapport avec les grèves.

Notre conclusion générale a été que le législateur doit se prononcer sur ce qui concerne le statut, les associations et les grèves de fonctionnaires.

Mais dans quelle forme doit-il se prononcer ? La rédaction d'un statut, nous l'avons vu, n'est pas chose facile.

Ce statut sera-t-il unique pour toutes les catégories de fonctionnaires ?

Quelles seront les dispositions adoptées sur chacune des questions que nous avons abordées ? Nombre de solutions sont proposées. Les problèmes sont complexes. L'intérêt des fonctionnaires n'est pas seul à considérer : celui du service public, l'intérêt du public, de l'Etat sont également en cause ;

ainsi que les rapports des fonctionnaires avec les pouvoirs publics.

Sur tous ces points, nous n'avons encore développé que des vues générales et vagues. Il reste à les préciser.

Pour y parvenir, le mieux est de prendre l'étude critique des textes législatifs et réglementaires qui ont été, soit proposés, soit édictés, en France et à l'étranger.

Ce rapide historique se divisera de lui-même en trois stades successifs.

Le premier, — chapitres I et II, — nous donnera l'état de la question en France, de 1830 à 1906. Nous y verrons les efforts éclairés, faits par le Parlement, pour amener le pouvoir exécutif à doter les fonctionnaires d'un statut législatif. Ces tentatives échouent ; le pouvoir exécutif conserve le droit de réglementer par décret la situation de ses agents. Les conséquences fâcheuses de cette solution sont celles que nous avons décrites dans la première partie de notre ouvrage.

En regard de cette inaction du gouvernement français, nous étudierons, dans les chapitres III et IV, les progrès de certains gouvernements étrangers, quant au statut de leurs fonctionnaires. Nous verrons en quoi ces statuts consistent, et le bien qui en est résulté pour les services publics.

Viendront alors, dans les deux derniers chapitres, l'étude de la campagne statutiste reprise au Parlement français, depuis 1906, et les résultats de cette campagne, c'est-à-dire l'examen des principales dispositions que le Gouvernement et la Commission proposent aux Chambres d'adopter.

Nous avons établi précédemment le but à atteindre : déterminons maintenant avec précision quels seront les moyens de l'atteindre.

CHAPITRE PREMIER

DE 1830 A 1870

La monarchie de Juillet : propositions de Tocqueville, Bignon, Saint-Marc Girardin et de Gasparin. — La République de 1848 : proposition Mortimer Ternaux et loi du 5 juillet 1850. — L'Empire. — Conclusions.

I

Le Gouvernement de Juillet.

Nous avons dit les semences que la révolution de Juillet 1830 avait jetées dans l'esprit des fonctionnaires, aussi bien que dans la masse de la nation. Lamartine par sa parole, de Tocqueville par le livre et à la tribune, Balzac dans le roman de mœurs nous ont permis de suivre le progrès des idées démocratiques dans l'organisation de l'Etat (1).

On voit apparaître des demandes de statut pour les fonctionnaires : articles non signés, émanant d'employés de l'Etat, pages d'Emile de Girardin (2), de Vivien (3), etc. Les deux principales études sont l'article hors pair d'Edouard de Laboulaye, *De l'enseignement et du noviciat administratif*

(1) Cf. *Introduction*, pp. XXXII et ss., et 1re partie, pp. 1 et ss.
(2) Dans l'*Instruction Publique* (1838).
(3) Dans les *Etudes administratives* (1845).

en Allemagne (1), et une brochure sur *Les administrations centrales*, publiée à la même époque, en 1843, par un employé du ministère de la Guerre, Delbousquet.

Ce dernier opuscule et la belle étude de Laboulaye sont les plus souvent cités. Ils offrent cette particularité d'avoir été publiés avec la connivence, en quelque sorte, des autorités administratives dont les auteurs relevaient. Delbousquet était patronné par le secrétaire général du ministère de la Guerre. Comme Balzac, il tend à nous montrer le Ministre jouet des abus qui se commettent sous son pouvoir, plutôt qu'auteur véritable de ces abus. Quant à l'article de Laboulaye, il porte en sous-titre un avertissement inusité autant que significatif. On nous prévient qu'il est le fruit de documents recueillis par l'auteur en Allemagne, « où il s'est rendu en 1840 avec une recommandation de M. Cousin, alors ministre de l'Instruction Publique ».

Il est impossible de parcourir cet article sans être frappé de la claire vue des choses et des formules précises de l'auteur. Laboulaye pose d'abord les principes qui sont en voie de transformer les Etats dans un sens démocratique :

« L'Etat, autrefois, c'était le patrimoine du prince : le roi prétendait tenir sa royauté comme un fief à lui confié par Dieu même et dont il ne devait compte qu'à Dieu ; aujourd'hui, l'Etat est le patrimoine du peuple, et la royauté n'est plus un domaine, mais une magistrature instituée pour le commun profit, et confiée par la nation au prince qu'elle place ou qu'elle garde héréditairement à sa tête. L'intérêt des administrés a été substitué à l'intérêt du prince, et aujourd'hui (tant la révolution a été profonde) cet intérêt des

(1) *Revue de législation et de jurisprudence Wolowski*, 1843, t. II, p. 513 et ss.

sujets est devenu le principe avoué des monarchies les plus absolues, de celles même qui luttent avec le plus d'énergie contre ce déplacement de la souveraineté (1). »

Le résultat de ces innovations est d'imposer à tout citoyen l'obligation de prendre part aux affaires politiques, et, partant, de les étudier :

« Au XVIe siècle, tout le monde était théologien, comme au XVIIIe siècle tout le monde fut philosophe. Aujourd'hui le médecin, le théologien, le philosophe doivent avoir des connaissances politiques (2). »

Laboulaye part de là pour réclamer « l'établissement d'un enseignement politique comme complément de l'éducation libérale que donnent nos Facultés » (3).

Le chapitre II de son article est consacré au développement de cette idée, qui devait recevoir satisfaction plus tard par la fondation de l'*Ecole libre des Sciences Politiques*, et par l'institution de cours de droit public, de science financière et d'économie politique dans les Facultés de Droit.

Mais si tout citoyen doit apprendre à pratiquer la politique, n'est-ce pas un devoir plus impérieux encore pour des fonctionnaires de l'ordre administratif ?

« Il est dangereux et ridicule que les seules fonctions publiques, qui n'exigent point d'études préparatoires, soient précisément celles qui intéressent le plus le pays... Comment se fait-il que dans un pays aussi susceptible, aussi facile à effrayer, l'Etat ne s'assure point à l'avance de la capacité des

(1) LABOULAYE, *loc. cit.*, § 4, p. 517.

(2) *Ib.*, p. 520. — A l'époque où Laboulaye écrit, le suffrage censitaire règne encore : les électeurs appartiennent pour la plupart aux professions libérales ; c'est pourquoi l'énumération des citoyens actifs est si courte.

(3) *Ib.*, p. 530.

hommes qu'il emploie ? Comment se fait-il qu'on s'assure par des moyens rigoureux de l'instruction d'un officier, d'un ingénieur, d'un professeur, même d'un maître d'école, et qu'on ne s'inquiète point de l'éducation politique ou administrative d'un diplomate et d'un préfet ? Pourquoi une partie de l'administration est-elle organisée sur le principe démocratique de la capacité tandis que l'autre n'est réglée que par le bon plaisir d'un ministre ? Pourquoi faut-il douze ans d'études pour commander une batterie, tandis que pour gouverner un département il ne faut souvent que la recommandation d'un député ou l'importunité d'un favori » (1) ?

« Les douanes, les postes n'ont d'autres conditions d'admissibilité qu'un surnumérariat insignifiant, puisqu'on entre à la faveur, et qu'une fois entré c'est encore de la faveur seule qu'on attend son titre et son avancement... Chose bizarre, que la loi exige des conditions de capacité pour un avocat, un avoué, un notaire, afin que les intérêts privés des citoyens ne tombent pas en de mauvaises mains, et qu'elle n'en exige aucune pour que les intérêts généraux ne puissent être mis en danger par des administrateurs inexpérimentés ou malhabiles » (2) ?

Ici Laboulaye répond à l'objection qu'il prévoit, à savoir qu'un tel changement serait destructeur des principes du gouvernement : « On ne manquera pas de me reprocher de désarmer le Gouvernement en lui ôtant tout moyen d'action. Loin de désarmer le Gouvernement, je veux lui donner une force qu'il

(1) Laboulaye, pp. 520, 521. — Un peu plus loin, l'auteur invoque à l'appui de sa thèse l'autorité de Bacon, celle de Napoléon et il cite un auteur aujourd'hui peu connu, M. Macarel, comme « le premier qui ait écrit sur la nécessité de fonder une Faculté des sciences politiques et administratives (*ib.*, p. 531) ».

(2) *Ib.*, pp. 525, 526.

ne se connaît pas, je veux lui faire un appui de ce qui fait aujourd'hui sa faiblesse. Je le répète, il n'y aura de stabilité en France que lorsqu'une administration, toute démocratique par sa racine, aura dans l'opinion publique une force assez grande pour faire avec la magistrature (cet autre démembrement de la puissance exécutive) un contrepoids suffisant à la Chambre des députés et à l'action de la presse ; et cette force d'opinion, l'administration ne peut l'obtenir que du jour où le mérite des fonctionnaires sera garanti et par l'éducation solide qu'ils auront reçue et par le concours qui leur ouvrira l'entrée des services publics (1)...

« Une administration savante, ayant confiance dans ses forces, soutenue par l'estime publique, recrutée parmi les hommes les plus éclairés de chaque génération, donnerait à notre gouvernement ce point de stabilité, cette ancre qui lui manque au milieu de ce flux et reflux des partis, des opinions, des événements...

« En France nous avons besoin d'un contrepoids contre la toute-puissance et la mobilité de la Chambre ; ce contrepoids, qu'on a cherché inutilement dans la division des pouvoirs politiques, c'est l'administration seule qui l'a donnée jusqu'à ce jour ; mais l'administration, par la manière dont elle se compose, n'a point eu jusqu'à présent une force suffisante pour maintenir l'équilibre. Il faut qu'elle prenne pied dans le pays, et que la démocratie se fasse équilibre à elle-même en se jetant également dans les deux plateaux de la balance, qu'on la retrouve dans les Chambres par l'élection, dans l'administration par le concours. Ainsi, comme on le voit, sous cette question de Facultés d'Administration, s'agitent les questions les plus vives de notre Constitution et de notre avenir (2). »

(1) LABOULAYE, p. 529.
(2) *Ib.*, pp. 527, 528.

Ayant ainsi résolu les questions de principe, Laboulaye étudie, dans les chapitres III et IV, l'enseignement politique et administratif en Allemagne, et le noviciat administratif dans ce pays. Il donne les détails de l'histoire de ces institutions : détails d'autant plus précieux pour nous, qu'ils se réfèrent à divers royaumes et principautés, dont les lois étaient alors indépendantes les unes des autres : tandis qu'elles tendent aujourd'hui à s'effacer devant le droit public d'Empire, dominé lui-même par l'hégémonie de la Prusse.

Laboulaye relève dans ces pays trois garanties, que l'Etat exige de ses fonctionnaires administratifs : l'examen théorique, le surnumérariat, l'examen pratique.

L'examen théorique devait, d'après lui, avoir en France un caractère de formation professionnelle. Il fallait viser à former des administrateurs (1). L'auteur en entrevoyait trois grandes catégories : l'administration politique (préfets, sous-préfets, conseillers de préfecture, « employés des préfectures et même des municipalités ») ; l'administration financière (référendaires à la Cour des Comptes, employés des finances, de l'enregistrement, des contributions) ; enfin la diplomatie. Mais la distinction de ces trois classes d'étudiants n'était pas si tranchée qu'il fallût trois sphères d'études différentes et un triple enseignement dans la Faculté (2).

Vient ensuite l'organisation du noviciat. Trois systèmes se présenteront, entre lesquels il faudra choisir.

D'abord celui qu'on applique pour le recrutement de la

(1) Laboulaye, pp. 535 à 538. De Laboulaye relève avec beaucoup de finesse les points qui différencient la formation de l'administrateur d'avec celle du jurisconsulte : « Bon légiste, mauvais administrateur », conclut-il.

(2) *Ib.*, pp. 541, 542.

magistrature : on exige du candidat un grade universitaire, et on laisse au ministre le libre choix entre les gradués. Ce système paraît à de Laboulaye celui qui a le plus de chances d'être adopté. Or il est « détestable ». Que donnerait-il ? « Une organisation analogue à celle de la magistrature ; mais qui pourrait nier qu'aujourd'hui il ne s'élève des plaintes générales contre la manière dont ce corps est composé (1) ? »

Un second système, emprunté à l'Ecole Polytechnique, organiserait une école de services civils, dans lesquels seraient admis un petit nombre de jeunes gens destinés tous au service de l'Etat. Ce serait déjà mieux ou moins mal.

Mais Laboulaye opte pour un troisième système, « emprunté de l'Allemagne avec certaines modifications ». Il organiserait « une Faculté d'Administration accessible à tous ceux qui cherchent une éducation libérale », mais limiterait l'arbitraire du ministre « en donnant les places, non pas au choix, mais au concours (2) ».

« Si l'on veut donner à l'administration une racine profonde dans le pays, il faut, je l'ai déjà dit, que son organisation première soit démocratique, comme est celle des services publics.

« L'administration péchera par la base, si elle n'a pas cette racine démocratique sans laquelle elle n'est qu'un instrument du pouvoir au lieu d'être une représentation du pays, et partant, elle ne sera pas soutenue par l'opinion et l'estime publique. Or, sans ce levier populaire, sa force n'est rien (3) ».

«... Un autre avantage du concours, c'est en établissant un minimum d'instruction assez élevé, d'exclure l'ignorance de

(1) LABOULAYE, pp. 585, 586.
(2) *Ib.*, p. 585.
(3) *Ib.*, p. 589.

bonne famille, et de réaliser l'égalité politique dans certaines limites (1). »

Le concours admis, le placera-t-on à l'entrée ou à la fin des études administratives ?

« Si vous placez l'examen au début des études spéciales, vous n'aurez que des candidats d'une aptitude douteuse ; et, en effet, que sera cet examen (2) ? »

Le concours une fois admis, comment l'organiser? « Je n'insisterai pas sur ce point , l'administration est seule compétente à ce sujet ; toutefois je recommanderai l'exemple de l'Allemagne : diviser les catégories pour se montrer plus difficiles sur les connaissances spéciales (3)...

« Le concours terminé, les jeunes gens classés dans les différents ministères, reste à déterminer le stage. Ici encore, je ne veux point usurper sur l'administration ; c'est à elle à déterminer le surnumérariat (4). »

On voit combien cette magistrale étude est encore d'actualité : combien les principes en sont conformes à ceux de l'Etat démocratique ; combien les remèdes sont judicieusement choisis et appliqués aux abus, dont on souffrait alors, et dont nous souffrons toujours, hélas ! car ce qui frappe le plus, encore une fois, dans l'histoire du statut des fonctionnaires, c'est le constat désolant que depuis 1830 rien de décisif ni de suffisant n'a été fait de ce côté.

Laboulaye conclut ainsi :

« Organiser les fonctions de manière à diminuer le nombre des fonctionnaires, tout en augmentant leur traitement, ou, en d'autres termes, réaliser la plus importante des améliora-

(1) Laboulaye, p. 597.
(2) *Ib.*, p. 603.
(3) *Ib.*, p. 604.
(4) *Ib.*, p. 605.

tions et des économies, en exigeant d'un petit nombre d'individus beaucoup de travail pour un salaire convenable, au lieu d'éparpiller beaucoup d'argent entre un grand nombre d'individus, et de créer ainsi des classes affamées, et par cela même paresseuses et découragées ; assurer à l'ancienneté du service un avancement proportionné, sans décourager les jeunes talents ; donner aux emplois, sinon l'inamovibilité de la magistrature, au moins des garanties suffisantes pour que les citoyens puissent avec toute sécurité se consacrer au service de l'Etat ; et enfin asseoir sur de meilleures bases le système des retraites et des pensions ; telles sont quelques-unes des réformes que sollicite l'opinion publique, et la plupart ont déjà été signalées par la commission du budget dans le remarquable travail de M. Bignon (1).

« Le jour où cette réforme sera terminée, le jour où une loi, ou une ordonnance, déclarera que le travail et la moralité sont les seules conditions d'admission au service de l'Etat et que toute place appartient de droit à l'homme le plus instruit et le plus laborieux, le jour où une hiérarchie sagement calculée permettra au mérite modeste de prétendre et d'atteindre aux plus hautes fonctions de l'administration, ce jour-là se sera faite en France une révolution non moins importante et non moins féconde que la révolution de Juillet (2) ».

II

Intervention de Tocqueville.

Le gouvernement s'en rendait-il compte? Toujours est-il qu'à ce moment les ministres, nous l'avons dit, ne prenaient point parti contre de telles propositions.

(1) LABOULAYE, p. 608. — Cf. *infrà*, p. 222.
(2) *Ib.*, p. 609.

Le premier, à la Chambre, de Tocqueville (1) était intervenu. Le 18 janvier 1842, dans la discussion de l'adresse au roi, il dénonçait la tendance fatale qu'ont tous les pouvoirs illimités à se tourner en abus et le danger que constituaient les interventions croissantes des députés dans les nominations aux emplois publics.

Ce danger, disait-il, est double.

Il existe au regard du régime représentatif : le Gouvernement tend naturellement à faire, de son droit de nommer aux emplois publics, un moyen d'accroître sa clientèle et sa majorité.

Le péril n'est pas moindre en ce qui touche les fonctions publiques. Ce danger, « ce n'est pas le grand nombre des places, c'est que chacun croie pouvoir en obtenir une ; c'est qu'une fois entré, chacun se figure que la faveur, le hasard, que sais-je, mille accidents qu'une imagination ambitieuse peut concevoir, suffisent pour passer sans génie à travers les grades et courir de la base de l'échelle au sommet (2) ».

Cette intervention de Tocqueville préparait la discussion qui, plusieurs années de suite, allait retenir la Chambre sur la question du statut des fonctionnaires.

III

Rapport Bignon.

Le débat fut entamé par une pétition présentée à la Chambre. La Chambre en renvoya l'examen au Président du Con-

(1) Cf. dans notre *Introduction*, pp. XXXII et ss., le rôle précurseur joué par cet esprit clairvoyant au regard de la démocratie.

(2) Cf. le *Moniteur*, 1842, p. 108.

seil (1). Mais elle inséra dans la loi de finances du 24 juillet 1843 un article 7 ainsi conçu :

« Avant le 1er janvier 1845, l'organisation centrale de chaque Ministère sera réglée par une ordonnance royale insérée au *Bulletin des lois* ; aucune modification ne pourra être apportée que dans la même forme et avec la même publicité. »

Le rapporteur, M. Bignon, indiquait en outre que le Parlement devait se réserver le droit de déterminer par une loi les principes généraux, qui président à la nomination et à l'avancement de l'ensemble des fonctionnaires.

Cette réserve n'était pas inutile. En ce qui concerne, en effet, la réforme votée en 1843, et qui consistait à remplacer les arrêtés ministériels par des ordonnances royales, « l'expérience démontra que cette mesure était tout à fait insuffisante (2) ».

Les ordonnances furent rendues dans le délai fixé, la plupart du 15 au 27 décembre 1844. « Quelques-unes étaient sérieusement étudiées ; les autres conçues en quelques lignes et pour obéir nominalement à la loi. Elles ne tardèrent pas à être oubliées ou irrégulièrement modifiées. Au bout de peu d'années, l'article 7 de la loi du 24 juillet 1843 avait cessé d'être observé. Les Ministres étaient redevenus maîtres d'organiser leurs services et de nommer leurs employés comme bon leur semblait (3). »

C'est l'exacte répétition de ce que nous avons constaté lors des interpellations Steeg et Bouisson (4).

(1) Séance du 1er avril 1843.
(2) Cf. Rapport Jozon (cité *infrà*, p. 238, n. 1), à la p. 2.
(3) *Ib.*, à la p. 3.
(4) Cf. *suprà*, pp. 64 à 71.

IV

Proposition Saint-Marc Girardin.

Le 30 mars 1844, MM. Saint-Marc Girardin, d'Haussonville, de Rémusat, de Gasparin et plusieurs de leurs collègues déposaient une proposition « relative à l'admission et à l'avancement dans les services publics (1) ».

L'accès aux emplois devait se faire dans toutes les administrations par le bas de l'échelle, et avoir lieu au concours, ou sur examen spécial, ou tout au moins être subordonnée à la possession de diplômes universitaires, selon que les ordonnances royales prescriraient.

Il était fait exception à la règle pour quelques emplois : ministre, sous-secrétaire d'Etat, secrétaire général de ministère, ambassadeur, procureur général à la Cour de cassation et à la Cour de Paris, préfet de police.

Pour les emplois de juges, de bibliothécaires, de préfets, de receveurs généraux et de receveurs particuliers des finances, un tiers des nominations était laissé au libre choix du gouvernement, les deux tiers devant être conformes aux règles du statut.

Les règles relatives à l'avancement comportaient l'établissement d'un tableau d'avancement, dans des conditions fixées par ordonnance. Pour accéder à un grade, il fallait avoir occupé l'emploi immédiatement inférieur, et être porté sur le tableau d'avancement.

Cette proposition, dans sa brièveté simple, mettait nette-

(1) Cf. *Le Moniteur*, 1844, p. 792.

ment en lumière les grands principes nécessaires à l'établissement d'un statut.

Saint-Marc Girardin lut l'exposé des motifs à la Chambre le 8 avril 1844 (1).

Dufaure déposa le rapport au nom de la Commission, le 12 juillet 1845 (2). Il était favorable. Il se montrait même plus sévère que les auteurs de la proposition, en ce sens qu'il réduisait au cinquième (au lieu du tiers) la proportion des emplois auxquels le Gouvernement pourrait nommer en dehors des règles du statut.

Le rapport ajoutait aussi au texte de Saint-Marc Girardin deux dispositions intéressantes. Pour l'avancement, on proposait d'ajouter à l'inscription sur le tableau d'avancement l'épreuve d'un examen, dans certains cas. D'autre part, on suggérait l'idée d'un tableau d'équivalence entre les emplois, qui permettrait les mutations, de service à service, sans changer de grade.

La discussion s'ouvrit le 6 juin 1845 (3). Les adversaires de la proposition lui reprochèrent de ne pas contenir de garanties au sujet des révocations et autres mesures disciplinaires. On passa néanmoins aux articles. La Chambre, en rejetant un amendement Corne, témoigna qu'elle entendait laisser à des règlements d'administration publique le soin de préciser les épreuves auxquelles on devait satisfaire pour chaque sorte d'emplois. Dufaure convenait lui-même que la diversité de ceux-ci rendait impossible d'édicter une règle identique et absolue pour tous. D'ailleurs la Chambre remplaçait dans le texte le terme d' « ordonnances » par

(1) Cf. *Le Moniteur*, 1844, p. 878.
(2) Cf. *Ib.*, 1845, p. 195.
(3) Cf. *Ib.*, 1845, pp. 265 à 270.

celui de « règlements d'administration publique », qui offrait plus de sécurité aux fonctionnaires.

Le Gouvernement combattit la proposition en sous-main, avec une grande habileté. Il ne parut pas élever d'objections contre le principe de la réforme. Mais il fit des réserves, indiquant les difficultés qu'elle soulevait, et se gardant bien d'y apporter des solutions. Il montra que l'obligation rigoureuse, pour accéder à un grade, « d'avoir rempli l'emploi immédiatement inférieur », conduirait à exiger de l'ingénieur des ponts et chaussées qu'il débutât par être cantonnier. Il demanda aussi comment on appliquerait aux préfets, sous-préfets et secrétaires généraux de préfecture le principe du tableau d'avancement.

Tout en signalant les défectuosités du texte proposé, le comte Duchâtel, ministre de l'Intérieur, ne laissait pas d'agir vigoureusement auprès des députés (1); et les moyens de faire entendre sa volonté ne lui manquaient pas, dans une Assemblée où l'on comptait 190 fonctionnaires sur 459 députés. Ceux qui espéraient profiter de quelque faveur gouvernementale ne pouvaient être satisfaits de la réforme. Néanmoins les articles en furent adoptés l'un après l'autre. Mais un coup de théâtre se produisit au vote final : l'ensemble de la proposition fut repoussé par 157 voix contre 156.

Nous ne prétendons pas insinuer que tous les adversaires du statut étaient intéressés à son échec. Il y eut de bons esprits qui s'effrayèrent de tant d'innovations, si peu et si mal préparées. Laboulaye n'avait-il pas montré que l'enseignement du droit public, exigé pour la mise en pratique de ce statut, était à créer en totalité !

Nous convenons de tout ceci, et particulièrement de ce

(1) Cf. Rapport Jozon (cité *infrà*, p. 238), à la p. 3.

qu'il est paradoxal, quasi impossible, d'édicter un statut général des fonctionnaires, sans le concours du Gouvernement qui les emploie et qui en répond.

Il n'empêche que l'échec du rapport Dufaure demeure, aujourd'hui encore, extrêmement regrettable. Un concours de circonstances favorables au vote d'un statut pour les fonctionnaires n'allait pas se retrouver de sitôt ; et les difficultés de la tâche allaient augmenter pour les générations suivantes, la nôtre y compris.

V

Proposition de Gasparin.

Un des signataires de la proposition Saint-Marc Girardin, M. de Gasparin, fit l'année suivante une nouvelle tentative (1). Elle n'aboutit qu'à un échec plus complet. La Commission, cette fois, émit un rapport défavorable au nom d'un principe : la prérogative de la souveraineté royale (2).

Les attaques dont cette souveraineté était alors l'objet expliquent cette attitude, sans la justifier. Certes, la campagne qui précéda les événements de 1848 et l'attitude de certains fonctionnaires inclinaient peu les partisans du Gouvernement à diminuer son action autoritaire. Mais, d'autre part, les vues de Tocqueville, de Laboulaye, de Lamartine sur l'évolution de l'Etat démocratique allaient se réaliser ; et avec eux la prédiction de Gasparin :

« Ayez d'un côté un pays où les élections sont la base du pouvoir, où les élections sont continuelles, et de l'autre une

(1) Le 28 février 1846 : cf. *Le Moniteur*, 1846, p. 513.

(2) Rapport Moulin, 12 juin 1846, cité *suprà*, *Introduction*, p. 12, n. 1.

administration sans conditions d'entrée et d'avancement, et vous arriverez nécessairement à la corruption. Or, après la corruption, il y a autre chose. La corruption aujourd'hui, c'est la réforme demain. Vous savez quelle réforme : la réforme politique, peut-être la réforme sociale : car de tous les crimes que peut commettre la classe qui gouverne, le plus impardonnable, le seul qu'on ne pardonne jamais, c'est d'exploiter à son profit le gouvernement (1) ».

Gouverner, c'est prévoir. Le régime de Juillet ne sut pas prévoir.

VI

La République de 1848.

Au lendemain de la Révolution, la question du statut des fonctionnaires fut reprise.

Elle le fut d'abord par un décret du Gouvernement provisoire, contresigné d'Hippolyte Carnot, et qui créait une Ecole d'Administration pour le recrutement du haut personnel administratif, à l'instar de l'Ecole Polytechnique (2).

Vint ensuite la Constitution, dont les articles 10 et 64, décidaient que « tous les citoyens sont admissibles à tous les emplois publics sans autre motif de préférence que le mérite », et renvoyaient à une loi le soin de déterminer les conditions de la nomination et de la révocation des fonctionnaires, en dehors toutefois des fonctions associées directement à l'action gouvernementale (3).

(1) Cf. *Le Moniteur*, 28 février 1846, p. 513.

(2) C'était déjà la conception de Napoléon; cf. *suprà*, p. 216, n. 1. Sur l'histoire de cette Ecole d'Administration, on peut consulter une brochure de M. Tranchant, publiée en 1878.

(3) Constitution de 1848, art. 64 : « Le Président de la Répu-

Une proposition de loi fut en effet déposée par M. Deslongrais, et suivie d'un rapport favorable de M. Brunet (1). Mais le manque de temps empêcha qu'elle fût discutée par la Constituante.

VII

Proposition Mortimer Ternaux.

M. Mortimer Ternaux la reprit devant l'Assemblée Législative, le 19 juin 1849. Sa proposition fut rapportée dès le 4 août (2). Notons les différences suivantes entre ce texte et celui de Saint-Marc Girardin.

La proposition établissait un avancement partie à l'ancienneté, partie au choix, avec inscription à un tableau d'avancement ; l'inscription ne devait avoir lieu, d'ailleurs, qu'après un examen, ou sur la présentation d'un Conseil.

La proposition statuait sur les deux peines disciplinaires les plus graves : la suspension et la révocation.

Elle ne s'appliquait pas aux préfets ni aux sous-préfets ; mais elle édictait qu'un règlement d'administration publique fixerait le sort des fonctionnaires exclus du statut légal.

blique nomme et révoque les Ministres. Il nomme et révoque, en Conseil des ministres, les agents diplomatiques, les commandants en chef des armées de terre et de mer, les préfets, le commandant supérieur des gardes nationales de la Seine, les gouverneurs de l'Algérie et des colonies, les procureurs généraux et autres fonctionnaires d'un ordre supérieur. — Il nomme et révoque, sur la proposition du Ministre compétent, dans les conditions réglementaires déterminées par la loi, les agents secondaires du gouvernement. »

(1) Le 5 février 1849 : cf. *Le Moniteur*, 1849, p. 443.

(2) Cf. *Le Moniteur*, 1849, p. 2676.

VIII

La loi du 5 juillet 1850.

La proposition Mortimer Ternaux fut renvoyée par l'Assemblée législative au Conseil d'Etat, pour complément d'étude (1). Ce fut un contre-projet, qui revint du Conseil d'Etat à l'Assemblée (2). Rapporté et présenté le 27 juin 1850, ce projet vit ses articles votés. Mais sur le vote de l'ensemble, la même scène qu'en 1845 se reproduisit. Cette fois le Gouvernement en prit l'initiative. Le Ministre de la justice, Rouher, déclara simplement la loi inutile. La majorité accepta sa thèse. M. de Vatimesnil suggéra une transaction de pure forme, que le Gouvernement accepta, sachant qu'elle ne signifiait rien ; et à laquelle Mortimer Ternaux se rallia, en désespoir de cause, dans la troisième délibération. Ce fut la loi du 5 juillet 1850. L'art. 1er prescrit :

« Dans l'année qui suivra la présente loi, des règlements d'administration publique détermineront les conditions d'admission et d'avancement pour tous les services publics où ces conditions ne seront pas déterminées par la loi. »

Les articles 2 et 3 posaient le principe que « dans tous les services publics qui le permettront, il sera réservé une portion déterminée de fonctions, emplois et gestions aux anciens militaires des armées de terre et de mer », et à certains fonctionnaires dont les emplois avaient été supprimés en 1848.

La loi de 1843 avait substitué le régime des décrets à celui des arrêtés ministériels. Celle de 1850 remplaçait le décret par un règlement d'administration publique. Le progrès était

(1) Le 12 octobre 1849 : cf. *Le Moniteur*, 1849, pp. 3033 et ss.
(2) Cf. *Le Moniteur*, 1850, p. 583.

mince. En fait, il se réduisit à zéro. Le Gouvernement n'édicta point de règlements en 1851 ; pas davantage après 1852.

IX

L'Empire.

« La loi de 1850 ne fut jamais appliquée (1). »

D'ailleurs elle nous régit encore. C'est dire son peu d'effet.

Ainsi le mouvement si puissant, qui s'était dessiné chez les esprits d'élite, en faveur d'un statut des fonctionnaires, échouait dans le ridicule d'une capitulation aux mains du pouvoir absolu. *Desinit in piscem mulier formosa superne.*

Il serait exagéré d'en attribuer toute la responsabilité au seul Gouvernement. Les faits avaient travaillé pour lui. N'oublions pas quel déchaînement de passions et d'extravagances la poussée des événements avait alors produit, même chez les fonctionnaires. Leur attitude ne favorisait pas l'octroi d'un statut. Elle menait plutôt à la dictature, qui fut, comme toutes les dictatures, le produit de la révolution.

Le mouvement, dit de l'Empire libéral, devait avoir sa répercussion en notre matière. Dans la séance du 20 mai 1870, Paul Dupont et trois de ses collègues réclamèrent l'application des lois de 1843 et de 1850 (2). Leur proposition, relative à la réorganisation des administrations centrales, était ainsi conçue :

ART. 1er. — Avant le 1er janvier 1874, l'organisation centrale de chaque ministère sera réglée par un décret inséré au *Bulletin des lois* ; aucune modification ne pourra y être apportée que dans la même forme et avec la même publicité.

ART. 2. — Le maximum et le minimum de traitement des

(1) Cf. Rapport Jozon (cité *infrà*, p. 238) à la p. 4.

(2) *Corps législatif*, 20 mai 1870, n° 249.

employés de même grade, dans les diverses administrations centrales, seront établis sur une base uniforme.

Art. 3. — Les décrets d'organisation détermineront les conditions d'admission et d'avancement du personnel.

Les événements ne laissèrent même pas à cette proposition insignifiante le temps d'aboutir.

X

Conclusions.

De ce premier chapitre, deux leçons se dégagent.

L'une, qui s'est confirmée encore depuis 1870 (2), c'est qu'en France, sous tous les régimes, le Gouvernement s'est montré incapable d'apporter de lui-même aux fonctionnaires les réformes qu'il fallait.

Le régime des arrêtés, des décrets, des règlements, n'a rien produit de sérieux et de suffisant.

L'intervention de la loi était et demeure indispensable.

Mais, pour faire aboutir de telles lois, la coopération du Gouvernement est nécessaire ; et il y faut ajouter, jusqu'à un certain point, celle des événements.

Dans cette longue période, de 1830 à 1870, un seul moment fut, à vrai dire, favorable au vote du statut. Adoptée en 1845, et restreinte à ses articles essentiels, la proposition Saint-Marc Girardin aurait eu la plus heureuse influence sur les événements qui allaient suivre.

Le Gouvernement d'alors ne le comprit pas. Il ne songea qu'à éloigner la coupe de ses lèvres, et se crut ensuite en sûreté : alors qu'il s'était compromis, par son inaction, et qu'il avait lourdement engagé, après lui, la cause des gouvernements à venir.

(1) Cf. *infrà*, ch. II, et *supra*, 1re partie, ch. III.

CHAPITRE II

DE 1871 A 1906
(LES HUIT PREMIÈRES LÉGISLATURES RÉPUBLICAINES)

L'Assemblée Nationale : proposition Lamy, rapport Jozon, et avis du Conseil d'Etat ; propositions Arfeuillères et Hervé de Saisy. — Législatures ultérieures : propositions Marcel Barthe, de Lorgeril, abbé Lemire ; rapport Guillain. — Conclusions.

I

L'Assemblée Nationale.

Nommée au lendemain de nos désastres, l'Assemblée Nationale eut une tâche aussi belle que redoutable à remplir : tout réparer, en évitant de retomber dans les fautes commises ; reconstituer un gouvernement, des administrations ; restituer la vie au pays. C'est rendre un hommage mérité aux hommes de cette Assemblée, à la méthode et à la discipline de leurs travaux, que de reconnaître l'activité avec laquelle ils poursuivirent cette œuvre.

L'Assemblée, troublée dès sa constitution par les événements du 18 mars, ne put siéger utilement avant le mois d'avril ; et cependant, avant les vacances de juillet, elle avait donné au pays la loi sur les Conseils généraux qu'il attendait.

Parallèlement, l'Assemblée ébauchait tout un plan de ré-

forme administrative, conçu dans un esprit vraiment démocratique. Si cette réforme n'aboutit pas complètement, ce ne fut pas, comme on va le voir, à l'Assemblée, mais bien encore, et toujours, au pouvoir exécutif que la responsabilité de cette faute incomba.

II

Proposition Lamy.

Dès le 6 avril 1871, MM. Lamy, Turquet et plusieurs de leurs collègues demandaient qu'il fût nommé une Commission chargée d'examiner les suppressions ou modifications de traitements réalisables dans les services publics (1).

Cette proposition, en réalité, était « autrement importante » que son titre ne l'indiquait. « Elle ne tend à rien moins qu'à réorganiser tous les services (2). » C'est sur cette constatation, — qui l'eût cru ? — que la Commission d'initiative parlementaire, dans le rapport de M. Le Royer, se fonda pour la repousser. On prétextait que c'était un mandat trop vaste, et que l'on aboutirait à faire de cette Commission « un véritable Conseil d'Etat ».

Néanmoins l'Assemblée prit en considération l'initiative de M. Lamy (3), appuyée par M. Jozon, et en renvoya l'examen à une Commission spéciale. M. Deseilligny rapporta, cette fois, un avis favorable, en des termes qui reproduisent

(1) Cf. Ass. Nat., 6 avril 1871, n° 110, — *Annales*, II, p. 276, *Annexes*, p. 300, et *J. Officiel*, pp. 624, 734.

(2) Rapport sommaire de M. Le Royer : Ass. Nat., 21 av. 1871, n° 160, — *Ann.*, II, p. 676, et *J. Officiel*, p. 776.

(3) Cf. Ass. Nat., 27 avril 1871, — *Ann.*, II, pp. 730, 742.

de façon saisissante tous les griefs invoqués par le public et par les employés, depuis 1830 jusqu'à nos jours.

« Nos administrations publiques ont été successivement amenées à une richesse de personnel, qui n'est pas égalée par son effet utile. On a voulu fortifier les services, on les a surtout grossis... On est arrivé ainsi, sans l'avoir voulu, à deux conséquences graves. La première, c'est que tout le monde a désiré être fonctionnaire. La seconde, c'est que les budgets, malgré leur complaisance, n'ayant pas une élasticité indéfinie, on n'a pu rémunérer suffisamment beaucoup de services utiles. On s'est trouvé ainsi entre quelques situations très richement dotées et très enviées, et une quantité de petits emplois ne donnant que bien juste de quoi vivre à un nombre énorme d'employés, qui ne trouvaient qu'une compensation insuffisante à la modicité de leur traitement dans la faiblesse relative du travail qui leur était demandé. Le pays regardait avec étonnement cette armée qui augmentait toujours, désapprouvait les sinécures, jalousait les grandes situations, aspirait à y participer, et blâmait tout haut ou tout bas cette gigantesque, mais trop souvent impuissante organisation (1). »

Comment y remédier? Par des réductions de traitement? Dans quelques cas, sans doute; mais « la grande masse des moyens et petits fonctionnaires peut-elle voir sa position, déjà si relativement modeste, s'amoindrir encore? Nous ne le pensons pas... Le coût de la vie a beaucoup augmenté... Il y a d'ailleurs dans l'Administration française, à côté de graves défauts, une qualité éminente qui fait son honneur : c'est l'intégrité. Il ne faut pas, je ne dirai pas la compro-

(1) Cf. Rapport Desseilligny; Ass. Nat., 8 mai 1871, n° 211, pp. 1 et 2, — *Ann.* II, p. 873, et *J. Officiel*, pp. 1029, 1046.

mettre ; mais l'exposer même à des apparences de soupçons...

« La seule voie à suivre nous paraît être d'imiter dans l'administration du pays ce qui se fait avec succès dans les grandes administrations financières, commerciales et industrielles. Pas trop d'employés, mais une somme de travail convenable demandée à chacun, de grands soins dans le choix des candidats, peu de surnumérariat, un avancement lent au début, mais certain pour tous ceux qui rendent des services ; pas de sinécures, mais quelques grandes situations au sommet, acquises par les plus dignes et rémunérées en proportion des aptitudes qu'elles nécessitent et des responsabilités qu'elles engagent (1). »

Ayant ainsi justifié l'initiative de M. Lamy, M. Deseilligny proposait d'en restreindre le champ à un domaine que la Commission eût le temps matériel de parcourir : celui de l'organisation des services administratifs centraux.

Ainsi tombaient les objections de M. Le Royer contre un mandat illimité donné à la commission ; celle de la Commission de décentralisation, qui craignait qu'on n'empiétât sur son domaine ; et celles de la Commission du budget, de qui dépendaient le nombre et le traitement des fonctionnaires. C'est plutôt sur les cadres et les fonctions dans les administrations centrales qu'allait porter l'étude de la Commission à nommer.

Quant à l'objection tirée de ce que « c'est au pouvoir exécutif à réaliser ces réformes », M. Deseilligny répondait sagement :

« Nous faciliterons l'œuvre des ministres, loin de l'entra-

(1) Rapport Deseilligny, pp. 3, 4. — Cf. Courcelle-Seneuil, *Etude sur les administrations centrales*, dans le *Journal des économistes*, avril 1884, pp. 1 à 22.

ver, en préparant par une commission de l'Assemblée un travail qui provoque les économies, les explique et les motive. Nous ne ferons que rappeler, en effet, une vérité historique, en disant que tous les ministres arrivés au pouvoir avec les idées les plus réformatrices ont dû s'arrêter dans l'œuvre reconnue nécessaire de la revision des fonctions administratives, tantôt par le peu de durée de leur participation au Gouvernement, tantôt par les difficultés qu'ils éprouvaient à exécuter seuls des réductions qui, pour être admises, auraient dû être appliquées en même temps dans tous les ministères; enfin par la résistance que leur opposait cette solidarité affectueuse qui existe, nous le savons, entre tous les bureaux, et qui fait naître dans les meilleurs esprits, souvent même à leur insu, une opposition latente aux sacrifices que voudrait dicter l'esprit d'économie (1) ».

En conséquence, l'Assemblée nomma une Commission de trente membres, chargée de reviser l'ensemble des services administratifs dans les administrations centrales (2). Cette commission comprenait une élite de parlementaires appartenant à tous les partis. M. Corne, un vétéran des luttes parlementaires, qui avait soutenu en 1845 la proposition Saint-Marc Girardin (3), la présidait. On y comptait des hommes tels que MM. Lamy, Jozon, Turquet, Savoye, Emmanuel Arago, vicomte de Bonald, Pelletan, de Marcère, de Rémusat, Barthe, baron Decazes, de la Borderie, etc.

(1) Rapport Deseilligny, pp. 7, 8.

(2) Délibérations des 13, 18 et 25 mai 1871. Cf. la composition de la Commission et de son bureau au *J. Officiel*, pp. 1149 et 1162.

(3) Cf. *suprà*, p. 224.

III

Rapport Jozon.

La Commission s'entoura d'avis et d'enquêtes, dont ses procès-verbaux attestent l'ampleur. Elle déposa, le 22 juillet 1873, un « Projet de loi sur les Conseils d'administration et sur l'état des employés dans les administrations centrales », précédé d'un rapport extrêmement remarquable de M. Paul Jozon (1).

Celui-ci exposait que la Commission s'était d'abord demandée, chaque administration ayant ses besoins, ses exigences, si l'on pouvait formuler des règles applicables à toutes indistinctement? Elle avait cru néanmoins pouvoir aboutir à un « essai de réglementation commune.., restreinte à une catégorie d'administrations, aux administrations centrales » (2).

D'ailleurs « le projet n'a trait qu'à deux points : les Conseils d'administration, et l'état des employés des administrations centrales ».

La première conclusion de la Commission est qu'il faut établir « dans chaque ministère ou administration centrale, un Conseil d'administration » (3).

Ces conseils, en effet, « existent et fonctionnent avec avantage dans la plupart des administrations publiques... Lorsque quelques-uns ont été supprimés, cette suppression n'a jamais été justifiée par une raison acceptable. Elle a été déterminée,

(1) Assemblée Nationale, 22 juillet 1873, n° 1925, — *Ann.*, XVIII, *Annexes*, p. 182, et *J. Officiel*, pp. 6794, 6802.

(2) Cf. Rapport Jozon, p. 6.

(3) Art. 1er du projet de loi.

soit par des motifs éminemment critiquables, comme le désir d'écarter un contrôle gênant, soit par des motifs frivoles ou insuffisants, et l'expérience n'a pas tardé à faire regretter l'action du Conseil supprimé » (1).

Le Conseil devait être composé « du Ministre ou Directeur, président, des chefs des différents services, et de deux chefs de bureau, le plus ancien et le plus jeune, appelés à remplir les fonctions de secrétaire et de secrétaire-adjoint » (2).

Bien que le rapport déclarât que ce Conseil avait surtout rôle consultatif (3), il était en fait associé de la manière la plus étroite et la plus active à la direction des services. C'était le Conseil, qui dressait la liste des candidats admis à se présenter aux emplois : le Ministre ne pouvait nommer en dehors de cette liste. Le Conseil émettait un avis consultatif sur les avancements. Il prononçait les peines disciplinaires inférieures.

Le Ministre ne pouvait modifier l'organisation de l'administration, sans avoir consulté son Conseil. Enfin celui-ci devait chaque année rendre compte de l'exécution de la loi à la Commission des services administratifs et à la Commission du budget de l'Assemblée Nationale.

Ce texte porte trace manifeste de la défiance que le Pouvoir exécutif inspirait alors aux parlementaires. Le projet avait manifestement pour but de briser le vieux moule administratif ; et, pour y arriver, il n'hésitait pas à faire bon marché de la responsabilité ministérielle. Il est certain, en effet, que cette communication directe entre les services administratifs et les commissions parlementaires équivalait à

(1) Cf. Rapport Jozon, p. 7.
(2) Art. 2 du projet.
(3) Cf. Rapport Jozon, p. 8.

supprimer en fait l'autorité du ministre. C'est le grave reproche qu'on a fait au projet, nous le verrons.

IV

Quant à ce qui est de l'état des employés, la Commission, s'inspirant de ses constatations, et de l'exemple suivi partout à l'étranger (1), proposait de distinguer deux catégories distinctes d'employés dans chaque service : les employés-rédacteurs (comptables, vérificateurs, etc.), auxquels est nécessaire une instruction supérieure, d'un côté ; et les expéditionnaires (écrivains, commis d'ordre, etc.), chargés de la besogne purement matérielle, de l'autre côté.

Le rapporteur justifiait ainsi la distinction : « les meilleurs expéditionnaires et commis d'ordre, ceux qui montrent le plus d'aptitude, de goût et de zèle, sont ceux qui ne considèrent point cette occupation comme au-dessous d'eux, et n'aspirent pas exclusivement à une position supérieure » ; tandis qu'en sens inverse, « les employés instruits, qui... commencent par être, pendant plusieurs années, expéditionnaires.., perdent par là une partie des qualités qui les caractérisaient » (2).

La division proposée se référait donc avant tout à une question de recrutement. Un examen suffisait pour les expéditionnaires, « auxquels l'instruction est moins nécessaire que la probité, la moralité et l'aptitude ».

Les rédacteurs, eux, se recrutaient par la voie du concours public, « moyen d'attirer dans les administrations publiques

(1) Cf. *infrà*, ch. III et IV.
(2) Cf. Rapport Jozon, p. 8.

des jeunes gens distingués, mais sans relations ni recommandations ». Pour juger de leur moralité et de leur aptitude, la Commission avait admis que les candidats fussent soumis à l'agrément préalable du Conseil d'administration. Mais « une précaution plus efficace encore » était le stage, d'un an au moins, imposé à l'employé reçu au concours. « Les employés stagiaires payés remplaceront avec avantage les employés surnuméraires gratuits. » A l'issue du stage, le Conseil d'administration prononçait sur la titularisation (1).

Mentionnons en passant une disposition spéciale aux employés auxiliaires :

« En cas de travaux temporaires et urgents, le Ministre ou Directeur d'administration centrale peut y attacher des employés auxiliaires.

« Le Conseil d'administration donne son avis sur l'opportunité de cette mesure, ainsi que sur les titres de chacun des aspirants à la confiance de l'administration.

« Les dispositions de la présente loi ne sont pas applicables aux employés auxiliaires (2). »

Tous ceux qui savent les abus auxquels a donné lieu l'emploi des auxiliaires dans les administrations centrales, apprécieront le bien fondé de ces dispositions.

L'avancement avait lieu « par grade, et par classe de traitement dans chaque grade ». Un minimum de stage d'un an dans un grade était obligatoire, avant de pouvoir accéder au grade suivant, qui ne pouvait être que le grade immédiatement supérieur (3).

« Les employés du cabinet du ministre pris en dehors des bureaux ne pourront y être introduits qu'en remplissant les

(1) Cf. Rapport Jozon, p. 9.
(2) Art. 27 du projet.
(3) Art. 18 à 20 du projet.

conditions imposées aux personnes étrangères au Ministère (1). »

La Commission s'était prononcée contre l'avancement au choix, après de vifs débats.

« On s'est accordé à reconnaître que, dans une industrie privée, le meilleur système de recrutement des employés est le choix, librement opéré à ses risques et sous sa responsabilité par le chef ou directeur de l'industrie.

« Mais en est-il de même pour les administrations publiques, où la garantie de l'intérêt personnel du Ministre ou Directeur à ne choisir que de bons employés est absente, ou au moins fort restreinte ?

« Elle a craint que le choix arbitraire d'une partie, même limitée, de ces employés, ne perpétuât les abus qu'elle veut prévenir, et n'aboutît qu'à des nominations de pure faveur. Elle n'a pas été touchée de la nécessité, alléguée par la minorité, de permettre au Ministre ou Directeur de s'assurer le concours de certains hommes spéciaux, et aussi d'exciter l'émulation des employés par la menace, ou la réalisation, de l'introduction dans les bureaux d'un élément étranger à l'administration. Toutefois, ces raisons ont paru à la majorité s'appliquer dans une certaine mesure au recrutement des employés les plus élevés : c'est pourquoi elle a décidé que les employés à partir du grade de sous-chef de bureau inclusivement pourraient être pris, jusqu'à concurrence d'un quart des vacances, en dehors de l'administration (2). »

Le titre « de la discipline » venait enfin. Il avait pour but « d'abord, de garantir les employés contre les disgrâces ou les destitutions arbitraires, ensuite, de donner aux chefs de

(1) Cf. art. 22 et 23 du projet.
(2) Rapport Jozon, pp. 10, 11.

service le moyen, qui leur manque aujourd'hui, d'assurer l'exécution des règlements, et de prévenir le retour de certaines fautes plus ou moins préjudiciables à l'intérêt du service, par d'équitables avertissements dont la responsabilité directe ne pèse pas sur eux » (1).

Les peines étaient limitativement énumérées : l'avertissement, avec inscription sur les registres ; l'amende ; la censure, avec privation de traitement pendant un temps qui ne pouvait dépasser un mois ; la perte du grade ; la révocation.

Les trois premières peines étaient prononcées par le Conseil d'administration, l'employé entendu ou dûment appelé, et averti dans tous les cas par écrit, trois jours au moins à l'avance, des griefs relevés contre lui.

La suspension, la perte du grade et la révocation ne pouvaient être prononcées que par le Ministre ou le Directeur, le Conseil d'administration entendu.

Le Conseil d'administration pouvait, selon les besoins du service, déléguer les attributions disciplinaires qui viennent d'être indiquées à une Commission d'enquête présidée par un de ses membres (2).

Tel était l'ensemble de ce projet : netteté dans les idées, élégance et simplicité dans la rédaction, restreinte à une vingtaine d'articles, il réunissait une série de qualités qu'on trouve rarement dans les projets de ce genre. Il est regrettable que, dans aucune des propositions ultérieures, on n'ait songé à s'en inspirer.

Des règlements d'administration publique devaient organiser les différentes administrations centrales d'après les principes énoncés.

(1) Rapport Jozon, p. 11.
(2) Art. 24 et 25 du projet.

V

Avis du Conseil d'Etat.

Le président de la Commission, M. Corne, demanda lui-même le renvoi de son texte au Conseil d'Etat (1).

En juillet 1874, le Conseil d'Etat faisait connaître sa réponse (2). Il adressait à l'Assemblée Nationale un avis sur le projet de loi, accompagné d'un autre projet dû au Conseil d'Etat lui-même, et d'un rapport de M. le conseiller Silvy.

La lecture de ce rapport est, elle aussi, du plus grand intérêt. Il établit le point de départ historique du développement de la bureaucratie en France. « Avant 1789, les affaires, relativement peu nombreuses, qui ressortissaient à Paris, étaient décidées dans des conseils. Les bureaux n'avaient donc qu'une influence très secondaire. Les chefs et les commis étaient en petit nombre et payaient eux-mêmes leurs copistes... Sous le Consulat, sous le premier Empire, tout est changé. Le nombre des affaires s'est augmenté dans une proportion effrayante. L'administration centrale est devenue une sorte de pouvoir public. Les administrations financières ont seules reçu une forte organisation qui subsiste encore. Partout ailleurs nulle réglementation fixe. » La question se complique plus tard des changements de gouvernement. « Alors se pose pour la première fois la question des garanties à donner aux employés. » Le rapporteur conclut, avec M. de Talleyrand, « qu'il n'est qu'un moyen de développer en France l'esprit d'administration, c'est d'établir un sys-

(1) Assemblée Nationale, *Ann.*, XIX, p. 318.

(2) Conseil d'Etat, section de l'Intérieur, n° 5191, 1re, 2e et 3e annexes au n° 97.

tème de promotion qui, pour être efficace, doit être invariablement suivi ».

« Une administration qui n'a pas de système de promotion, n'a pas, à proprement parler, d'employés. Les hommes qui s'en occupent sont des salariés qui ne voient devant eux aucune perspective, autour d'eux aucune garantie, et au-dessus d'eux aucun motif de confiance, aucun ressort d'émulation, aucun élément de subordination (1). »

Ainsi, termine sur ce point M. Silvy, « une tradition exacte et bien suivie dans la gestion des affaires, une organisation des services et des personnes, fixe et stable, mais non immuable, parce qu'il faut céder quelque chose à l'expérience et au temps, telles sont les bases essentielles de tout système d'administration » (2).

Passant ensuite à l'examen du projet de la Commission, le Conseil d'Etat approuve l'idée de généraliser les Conseils d'administration, « car ils rendront des services très sérieux en maintenant les traditions et en préservant, autant que possible, l'administration des secousses de la politique » (3).

Seulement le rapporteur refuse de leur donner les pouvoirs étendus que la Commission leur attribuait. En réalité, d'après celle-ci, c'est le Conseil d'administration qui « est le véritable chef de l'administration, et sous beaucoup de rapports, le chef indépendant... Les employés ont dans leurs chefs une sorte de gouvernement spécial et presque autonome » (4).

« La section a pensé que l'organisation d'un corps ainsi

(1) Le rapport de Talleyrand au premier Consul est conservé aux Archives des Affaires étrangères.

(2) Cf. Rapport Silvy, pp. 5 à 7.

(3) *Ib.*, p. 23.

(4) *Ib.*, p. 15.

constitué est incompatible avec le respect dû au principe de la responsabilité ministérielle. Ce principe reste à peu près seul debout au milieu des ruines de tant de constitutions. Que deviendrait-il, si le Ministre n'était pas maître dans sa propre maison ? si le chef responsable était autorisé à se couvrir à chaque instant des décisions d'un corps irresponsable ? si, en un mot, la bureaucratie, déjà puissante, se trouvait la maîtresse presque absolue de l'administration publique ?... Le pouvoir passe à un corps anonyme (1). »

Répondant à une comparaison, tirée du statut de l'armée, le conseiller Silvy fait observer que, là, il existe « une distinction profonde entre le grade et l'emploi. Le grade seul est garanti à l'officier, l'emploi demeure toujours à la libre disposition du Gouvernement... L'officier peut être envoyé de Paris à Bayonne ou à Lille ». Pour les agents des administrations centrales, rien de tel ne saurait exister. L'assimilation n'est donc pas possible (2).

A ceux qui invoquent par ailleurs l'exemple de la Prusse, le rapporteur cite les plaintes d'un Allemand « politique éminent, administrateur de premier ordre », le baron Stein, contre l'omnipotence des bureaux (3) ; et il conclut en se déclarant opposé à cette domination anonyme et irresponsable.

A son avis donc, les Conseils d'administration ne sauraient avoir que des attributions consultatives. Mais, dans cette mesure, le Conseil d'Etat est favorable à leur création, là où il n'en existe pas.

« Les chefs de service renfermés dans un ordre particulier d'affaires peuvent perdre de vue les intérêts généraux de

(1) Rapport Silvy, p. 16.
(2) *Ib.*, p. 17.
(3) Cf. *infrà*, ch. IV, p. 278.

l'administration. Il est fort utile qu'ils se rendent compte de ce qui se passe autour d'eux, des motifs qui déterminent leurs collègues, des bonnes pratiques suivies dans des directions voisines. Le but commun se trouve ainsi atteint plus sûrement et avec moins d'efforts. En outre... les ministres passent malheureusement trop vite en France... Un corps qui représente la suite dans les desseins, la permanence des intérêts, rendra d'incontestables services s'il n'est que consultatif, et si, créé, organisé par le Gouvernement lui-même, il ne peut gêner le libre exercice du pouvoir, s'il s'occupe moins des personnes que des affaires, des règlements et des intérêts généraux. Le magistrat responsable offre toujours plus de sécurité aux personnes qu'une magistrature collective (1). »

VI

En ce qui concerne, d'autre part, l'état des employés, le Conseil d'Etat admettait la plupart des dispositions de la Commission avec quelques retouches de détail.

Il ne veut pas que l'organisation d'un ministère, que les cadres des divisions et bureaux soient laissés à la décision du seul ministre. « Sans la fixité des cadres, ni les personnes ni les services ne sont en sécurité... C'est imposer au Ministre une gêne salutaire que de l'obliger à dire ses motifs toutes les fois qu'il veut changer l'organisation des services... Une hiérarchie bien ordonnée n'est pas moins indispensable que la fixité des cadres... Quand le Ministre ne pourra plus changer arbitrairement les cadres, on ne verra plus cette aug-

(1) Rapport Silvy, p. 24.

mentation des états-majors qui a suscité tant de réclamations (1). »

La division des commis en deux ordres est admise, mais le rapporteur prétend qu'il est difficile de l'introduire dans la loi même, à cause des exceptions commandées par certaines administrations.

Même remarque pour la suppression du surnumérariat.

« La nomenclature actuelle des fonctions supérieures... devrait être simplifiée, » tant pour écarter les parasites, que pour préparer la péréquation des traitements (2). Mais, là encore, on ne propose pas que la loi intervienne.

Pour le recrutement, l'examen est proclamé indispensable. « En un temps où les chefs se désintéressent de plus en plus de l'instruction technique de leurs employés.., il faut absolument que le candidat justifie de connaissances personnelles. » La section préfère l'examen au concours, parce qu'à ce dernier « s'attache souvent l'idée d'inamovibilité », et que le stage tendrait à devenir une vaine formalité : à moins, dit le rapporteur, qu'on ne le place avant le concours (3).

Pour le choix du personnel, « la section voudrait que ce fût le chef de service qui fût toujours consulté ».

Notons ce passage, qui s'applique à merveille à la question des notes, telle que nous l'avons vue se poser (4) :

« Il est indispensable que, pour tout ce qui concerne les employés, le Ministre s'adresse directement au chef responsable. Si une personne, une seule, placée au cabinet du Ministre ou même étrangère à l'administration, venait à s'in-

(1) Rapport Silvy, p. 25.
(2) *Ib.*, pp. 26, 27.
(3) *Ib.*, pp. 29 à 32.
(4) Cf. *suprà*, 1re partie, ch. III.

terposer entre le Ministre et les chefs, les influences illégitimes du dehors paralyseraient bien vite les influences légitimes de l'intérieur ; il n'y aurait plus ni règles de promotion, ni discipline ; l'arbitraire, la faveur, l'intrigue peut-être décideraient de tout. »

On ne saurait mieux prévoir les inconvénients que nous avons constatés, et auxquels il faut ajouter la destruction complète de la discipline et de la hiérarchie des fonctionnaires.

Pour l'avancement, le Conseil propose de fixer, non seulement un maximum, mais aussi un minimum d'avancement. Il veut maintenir le principe du choix, mais en le limitant par ce minimum d'avancement, qui assure une part à l'ancienneté.

Au point de vue de l'étendue du choix, le rapporteur propose de distinguer deux catégories de grades. « Jusqu'au grade de chef de bureau, on est dans une fonction purement administrative.., où une longue pratique est indispensable. » Ce grade et celui de sous-chef devraient donc être réservés exclusivement aux rédacteurs et à leurs assimilés du service extérieur, sans admission d'aucune personnalité étrangère au service. Au contraire, toute latitude serait laissée au Ministre pour le choix des chefs de service (1).

Restent les questions disciplinaires.

« La première condition d'une bonne discipline est dans une autorité très grande laissée au chef de service et au chef de bureau. » En ce qui concerne toutefois les peines, la section approuve qu'on les limite. Elle propose même de supprimer l'amende et la perte du grade, cette dernière équivalant à la révocation, en fait, pour une administration centrale, où l'on ne peut déplacer les agents diminués de grade en les changeant de résidence.

(1) Rapport Silvy, p. 36 à 38.

Mais le rapporteur relève, avec raison, la singulière disposition du projet qui donne plus de garanties à l'inculpé pour les fautes légères que pour les fautes graves. Il suggère de généraliser la disposition qui permet de déléguer à une commission d'enquête les attributions disciplinaires (1). Notons que ceci revient à créer des conseils disciplinaires analogues à ceux dont nous avons déjà parlé (2).

La conclusion de l'avis du Conseil était la suivante :

« Par respect pour le principe de la responsabilité ministérielle la section n'a pas admis l'idée générale du projet ; elle n'a pu adopter la constitution d'un état des employés analogue à celui des officiers. C'est en relevant l'autorité des chefs, en donnant à l'administration une existence propre, mais subordonnée, qu'elle voudrait obtenir un recrutement meilleur, un avancement bien réglé, une discipline plus ferme. Les règlements organiques, depuis si longtemps réclamés, deux fois prescrits par le législateur, concilieront tous les intérêts en cause, et la seule prescription générale, absolue, que la section propose d'établir dans la loi, c'est l'obligation d'un examen à exiger de tout candidat » (3).

L'avis du Conseil d'Etat fut transmis le 28 juillet 1874 par l'Assemblée Nationale à sa Commission de revision des services administratifs. Celle-ci touchait à la fin de son mandat. Depuis quelque temps déjà, elle devait savoir à quoi s'en tenir, sur l'appréhension manifestée par l'administration vis-à-vis de toute réforme législative ; car elle avait orienté ses travaux vers la solution indiquée par le Conseil d'Etat. Dix rapports, émanés d'elle, sur l'organisation des ministères de la Justice, des Affaires étrangères, de l'Intérieur, des

(1) Rapport Silvy, pp. 39 à 41.
(2) Cf. *suprà*, p. 125.
(3) *Ib.*, pp. 42, 43.

Cultes et Beaux-Arts, de l'Agriculture et du Commerce, des Travaux publics, des Finances, sur le service de la Trésorerie, sur la fusion de ceux des Postes et des Télégraphes, sur la réunion de celui des Forêts au ministère de l'Agriculture, etc. (1), attestent la somme de ses travaux, trop peu mis à contribution, nous le répétons, par les Commissions ultérieures.

Ces rapports tracèrent les grandes lignes de la réorganisation des administrations centrales. Si la réforme plus profonde, la réforme législative souhaitée par la Commission n'aboutit pas, ce ne fut pas son fait. Seule la répugnance invincible du Pouvoir exécutif et de la haute administration y mit obstacle,

VII

Propositions Arfeuillères et de Saisy.

Mentionnons, pour mémoire, parmi les propositions qui furent encore déposées à l'Assemblée Nationale, celles de MM. Arfeuillères et Hervé de Saisy, contre les testaments ministériels.

A la suite des événements qui amenèrent la démission de M. Thiers, comme chef du Pouvoir exécutif, et celle en même temps de tous ses ministres, M. Arfeuillères, frappé des répercussions de ce bouleversement dans l'entourage du cabinet, et de certains abus qui s'étaient produits (2), déposa la proposition suivante :

(1) Cf. la liste de ces rapports dans les *Tables analytiques des Annales, Assemblée nationale, Table des matières*, v° Services administratifs, § II, pp. 639-640.

(2) Cf. l'interpellation de M. Hervé de Saisy à l'Assemblée nationale le 6 juin 1873.

« Toute nomination, émanant d'un ministre démissionnaire ou renversé avant l'insertion de la nomination au *Journal Officiel*, n'aura d'effet qu'autant qu'elle sera officiellement publiée avec le contre-seing, et sous la responsabilité du nouveau ministre compétent (1) ».

Cette proposition, qui avait recueilli sur le moment l'approbation de la droite de l'Assemblée, ne fut rapportée que longtemps après. Les esprits s'étaient calmés. Les circonstances avaient changé. Dans un rapport à la fois sommaire et superficiel, le vicomte de Bonald critiqua la proposition, pour des raisons de pure forme, et conclut à ce qu'elle ne fût pas prise en considération (2).

Mais entre temps, M. Hervé de Saisy avait déposé une nouvelle proposition conçue exactement dans les mêmes termes (3). Le Gouvernement en combattit l'urgence, appuyé cette fois par la droite, en soutenant que la proposition visait le nouveau chef du pouvoir exécutif, le maréchal de Mac-Mahon.

L'urgence fut refusée (4), et M. Hervé de Saisy retira sa proposition, mais en demandant qu'on mît à l'ordre du jour celle de M. Arfeuillères (5).

Cette dernière vint donc en discussion devant l'Assemblée ; mais elle fut combattue par M. Arfeuillères lui-même, qui soutint que la situation avait changé, depuis que l'on avait mis à la tête du Gouvernement « une magistrature à long terme,

(1) Cf. Assemblée Nationale, 7 juin 1873, n° 1797, — *Ann.*, t. XVIII, *Annexes*, p. 77.

(2) Cf. Assemblée nationale, 25 janv. 1875, n° 2868, — *Ann.*, t. XXXVI, *Annexes*, p. 89, et *J. Officiel*, p. 1003.

(3) Ass. nat., 7 janvier 1875, n° 2799.

(4) Cf. Ass. nat., 7 janvier 1875, — *Ann.*, XXXV, pp. 449, 450.

(5) Cf. Ass. nat., 5 février 1875, — *Ann.*, XXXVI, pp. 455, 456.

d'une durée certaine, indépendante aussi des incidents parlementaires » (1).

Nous voyons combien les meilleurs esprits se faisaient alors illusion, tant au Parlement qu'au Conseil d'Etat sur le fonctionnement des institutions nouvelles : sur le caractère de la Présidence de la République, sur la responsabilité effective des ministres devant le chef de l'Etat et devant les Chambres. Leur excuse, c'est qu'on était à l'aurore du régime ; il fallait que l'expérience vînt démontrer la nécessité des mesures législatives demandées par les fonctionnaires.

Il fallait aussi qu'à cette réforme ne se mêlât pas de querelle de parti, comme celle qui fit échouer les propositions Arfeuillères et de Saisy. Cet esprit de parti est ce qui a le plus nui au Parlement dans l'esprit des fonctionnaires ; et pourtant si ceux-ci étaient justes, ils devraient reconnaître que, s'ils ont souffert de l'ingérence individuelle des élus dans l'Administration, c'est néanmoins dans les enceintes parlementaires que leur droit a été, de tout temps, le mieux défendu.

VIII

Le pouvoir exécutif respira. Il venait d'échapper encore une fois à ce qu'il considérait comme un empiétement du pouvoir législatif sur *son* domaine, sur *ses* fonctionnaires.

Il ne tenait qu'à lui de profiter du répit pour octroyer à ceux-ci le statut, qui leur était indispensable de l'avis même du Conseil d'Etat. Ainsi avait agi le pouvoir exécutif en Angleterre (2).

(1) Cf. Ass. nat., 16 février 1875, — *Ann.*, XXXVI, pp. 544, 545.

(2) Cf. *infrà*, ch. III.

Mais en France, les décrets s'entassèrent sur les décrets, sans réaliser la réforme voulue. Au contraire, la mobilité dans les cadres, l'incertitude, l'arbitraire s'accrurent d'autant (1).

Qu'on veuille bien songer que, depuis le 1er janvier 1884 jusqu'à la fin de 1911, le personnel central des Ministères, pour ne parler que de celui-là, n'a pas été gratifié de moins de 153 décrets d'organisation (2), sans qu'on soit même arrivé à lui donner cette péréquation des grades et des traitements, qu'il réclame avec insistance, et que le Parlement réclame avec lui depuis des années sans l'obtenir (3).

IX

Proposition Barthe.

Le Parlement n'avait cependant pas abdiqué son intention de légiférer sur les fonctionnaires. Mais des efforts comme celui des Commissions de 1845 et de 1873 ne se renouvellent pas à toutes les sessions, quand ils se sont heurtés à de telles oppositions du Gouvernement.

Jusqu'à la fin de la huitième législature, les propositions de loi se renouvelèrent, sans conviction d'aboutir, uniquement pour ne pas laisser prescrire l'intervention des Chambres en la matière, et témoigner de leur désir de mettre un terme aux abus que l'on constatait.

Six ans après l'échec de la Commission de révision des ser-

(1) Cf. *suprà*, 1re partie, ch. III.

(2) Cf. Ier Congrès du personnel civil des administrations centrales, *cit. suprà*, p. 96, n. 5.

(3) Cf. les propositions de résolution de M. Marin, député de Meurthe-et-Moselle, à la Chambre, les 23 nov. 1609 et 17 nov. 1910, et le rapport de M. René Renoult (Chambre, 27 mars 1911, — 10e lég., n° 877).

vices administratifs, M. Marcel Barthe, député, ancien membre de la Commission, proposait de reprendre une partie de ses conclusions : celle qui avait trait à l'état des employés (1).

Le rapport (2), dû à l'honorable M. Marcou, fut défavorable. Ce rapport était loin d'avoir l'envergure des précédents. Il est difficile, à notre goût, de collectionner de plus mauvais arguments que ceux dont il y fut fait état.

Entre autres déclarations on y lisait ceci : que les concours étaient bons « pour les animaux gras » ; que la pratique honnête du suffrage universel était caractéristique de la République, et qu'elle empêcherait certainement le Gouvernement de verser dans le favoritisme reproché à l'Empire et au gouvernement de Juillet ; enfin qu'il était bon de laisser aux ministres toute latitude, pour leur permettre de récompenser les victimes des régimes antérieurs (3).

C'était un « ôte-toi de là que je m'y mette », purement et simplement signifié par l'honnête M. Marcou aux régimes dont il disait tant de mal.

Aussi M. Barthe ne se tint-il pas pour vaincu. En 1887, il reprenait sa proposition, au Sénat cette fois, et il en obtenait le rapport, en insistant sur les garanties à concéder en matière disciplinaire. Un Conseil (idée reprise du projet de 1873) devait, dans chaque administration, prononcer sur le déplacement, la suspension et la révocation des fonctionnaires. Appel pouvait être fait de sa décision au Conseil d'Etat (4).

Le rapport vint en discussion ; et l'article 1er du texte

(1) Cf. *Journal Officiel*, 1879, p. 544.
(2) Cit. *suprà*, 1re partie, ch. III, p. 63.
(3) Cf. *Journal Officiel*, 1880, p. 1851.
(4) Cf. *Journal Officiel*, *Doc.*, Sénat, S. E. 1887, p. 1.

fut même adopté en première lecture. Le Gouvernement avait fait le mort : tactique renouvelée des « régimes déchus », et qui lui réussit d'ailleurs comme à ceux-ci. M. Barthe, voyant le banc des ministres vide, demanda le renvoi du texte à la Commission ; et sa victoire n'eut pas de lendemain (1).

X

Propositions de Lorgeril et Lemire.

Mentionnons encore la proposition de Lorgeril « sur l'état des fonctionnaires civils » (2), reprise par l'abbé Lemire au début de la sixième législature (3). Ces deux propositions partaient d'une intention excellente : celle de préserver les fonctionnaires contre des révocations injustifiées. Mais le moyen qu'elles employaient pour y parvenir était doublement défectueux.

Au point de vue juridique, les auteurs proposaient de considérer le fonctionnaire comme ayant la propriété de son grade. Or, cette théorie de l'appropriation des grades est une survivance de l'ancienne vénalité des offices. Elle est abandonnée aujourd'hui par la doctrine, d'une façon générale (4).

Au point de vue pratique, la proposition instituait un Conseil supérieur de l'Administration française, chargé des révocations. Cette création se comprend d'autant moins, que ledit Conseil ne statuait qu'en premier ressort, le Conseil d'Etat étant juge en cas d'appel. Alors à quoi bon instituer un Conseil supérieur général, pour faire simplement fonction d'un conseil de discipline quelconque ?

(1) Cf. Sénat, séance 18 nov. 1887, *Ann.*, 1887, p. 138.

(2) Cf. Chambre, 18 juill. 1893, — 5e lég., n° 2973, — *Ann. Doc.*, II, p. 566.

(3) Cf. Chambre, 5 mars 1894, — 6e lég., n° 465, — *Ann. Doc.*, I, p. 450, et *J. Officiel, Doc.*, Chambre, p. 598.

(4) Cf. Delpech, à son cours, *cit. suprà*, p. 11, n. 2.

Les propositions de Lorgeril et Lemire ne furent pas discutées (1). Elles avaient eu toutefois le mérite de ne pas laisser prescrire la question devant l'opinion publique.

XI

Rapport Guillain.

Dans le rapport général du budget de 1902, M. Guillain rappela à la Chambre que la loi du 5 juillet 1850 était toujours inappliquée. Il proposait d'impartir au Gouvernement un délai d'une année pour publier les règlements d'administration publique prévus par cette loi. Cet article fut voté par la Chambre. Mais le Sénat disjoignit, à la demande du Gouvernement, cet article de la loi de finances.

Ce dernier échec est médiocrement à regretter. L'application aux administrations centrales de la loi de finances du 30 décembre 1882 prouve, nous l'avons vu, que les règlements d'administration publique sont, à eux seuls, impuissants à réaliser les réformes demandées par les fonctionnaires.

XII

Conclusions.

Mais le pouvoir exécutif avait, une fois de plus, témoigné en la circonstance qu'il mettait obstacle à toute réforme législative, et cela sans en réaliser lui-même aucune.

Il discréditait ainsi l'action du Parlement dans l'esprit des fonctionnaires, sans gagner davantage la confiance de ceux-ci.

(1) La proposition Lemire fut l'objet d'un rapport sommaire de M. de Lasteyrie : cf. Chambre, 12 juill. 1894, — 6e lég., n° 824, — *Ann. Doc.*, II, p. 512.

La comparaison avec les pays voisins n'était-elle pas criante ? Cependant que des réformes s'accomplissaient chez eux, la situation des agents de l'Etat restait chez nous ce qu'elle était en 1830, à peu de chose près !

Aussi les rancœurs, à grand peine refoulées, s'amassaient dans l'âme des fonctionnaires. Ne recevant satisfaction ni de l'exécutif ni du législatif, ils se rejetaient sur le « *farà da se* », seule ressource qui leur restât. Des groupements se formaient ; et ce n'était plus seulement la question du statut, c'étaient celle des associations, celle des syndicats, celle de la grève, qui allaient surgir toutes ensemble, pendant la coupable tergiversation des pouvoirs publics.

Les fonctionnaires ne demandaient plus : ils exigeaient. Tandis que l'exécutif et le législatif employaient leurs ressources à se paralyser mutuellement, le petit nuage sombre de l'horizon avait déchaîné une véritable tempête. Le ruisseau des anciennes revendications menaçait de devenir torrent et de tout emporter.

CHAPITRE III

A L'ETRANGER. — LES PAYS ANGLO-SAXONS

Coup d'œil général. — L'Angleterre. — Les Etats-Unis d'Amérique.

I

Coup d'œil général.

Jetons un coup d'œil hors des frontières. Les fonctionnaires de la plupart des grands pays sont dotés de statuts.

Les méthodes employées ou proposées ont été, il est vrai, différentes suivant les nations. Il n'est que plus intéressant de les analyser et de les comparer. Nous préciserons ainsi toutes les formules possibles ; et nous en étudierons les résultats, en évitant les synthèses superficielles, les généralisations hâtives, qui laissent croire que ce qui est édicté dans un pays peut, à la lettre et sans adaptation, être transporté dans un autre.

Dans tous les pays, le statut des fonctionnaires tend au but que nous avons précisé, en définissant le fonctionnarisme. Ce but est de constituer une hiérarchie d'individus, occupés professionnellement et en permanence, au service de la nation.

Mais les procédés employés pour arriver à ce but ont été sensiblement différents, si l'on considère, d'une part, les

pays anglo- saxons, d'autre part les législations allemandes et celles du continent.

Dans les pays anglo-saxons, tels que l'Angleterre et les Etats-Unis d'Amérique, le législateur, essentiellement pratique, s'est placé en face de l'abus qu'il entendait proscrire. Chaque ordonnance a pu s'étendre à la majorité, à la totalité des fonctionnaires, parce qu'elle avait un but spécial, nettement déterminé, et qu'elle s'y bornait.

L'une a pour but d'empêcher les recommandations, le favoritisme dans le recrutement du personnel.

L'autre organise l'avancement par catégories ; et ainsi de suite.

On connaît d'ailleurs la pratique législative des pays anglo-saxons. Elle diffère sensiblement de la nôtre. La tradition, la coutume y jouent un grand rôle. Les tribunaux sont, par suite, investis d'un pouvoir discrétionnaire plus grand que ceux de nos pays.

Quand le législateur formule un principe, il suffit que ses intentions soient loyalement secondées par le Gouvernement et par les tribunaux pour que la sphère bienfaisante de la réforme se trouve peu à peu généralisée.

Le statut des fonctionnaires, en Angleterre et aux Etats-Unis, tient en quelques articles d'ordonnance ou de bill, scrupuleusement appliqués ; tandis que dans les autres pays du continent, on donne ce nom de statut à de véritables lois générales et détaillées, dont chacune embrasse la carrière du fonctionnaire en son entier, mais dont chacune, par contre, à cause de sa richesse en détails, est difficilement applicable à la totalité des fonctionnaires.

II

Angleterre.

En Angleterre, c'est le pouvoir exécutif qui a pris officiellement l'initiative de réformer les abus dont ses fonctionnaires étaient victimes, de la part des influences parlementaires.

Il ne l'a pas prise spontanément. Pendant cent cinquante ans, de 1673 à 1830, le trafic des pensions et des places a été la règle du gouvernement parlementaire anglais. C'est à ce point qu'en 1819, lord John Russell « reconnaît l'apparente impossibilité de renverser les conservateurs, dont le patronage s'étend depuis si longtemps sur l'Eglise, la Justice, l'Armée, la Marine et les Colonies (1). »

Cependant ce système entravait l'administration, harcelait les ministres, donnait des résultats déplorables. A partir de 1830, se dessine contre le « *patronage system* » une campagne, au Parlement et dans l'opinion publique, appuyée par les meilleurs esprits, tels que Stuart Mill et Gladstone.

En 1853, le mouvement devient populaire. Le Parlement est disposé en sa faveur. Le gouvernement anglais, avec cette sagesse parlementaire qui le distingue, s'incline et donne une première satisfaction par l'ordonnance de 1855.

La mesure n'étant pas regardée comme suffisante, le Gouvernement y revient, par une ordonnance du 4 juin 1870, complétée par plusieurs autres, et surtout par une jurispru-

(1) Cf. Marcel Sibert, *Etude sur la situation légale des fonctionnaires anglais*, dans *Bull. de la Soc. de législation comparée*, mars 1911, p. 180, n. 2.

dence d'où toute complaisance illégale ou même douteuse est strictement bannie.

III

Par ces ordonnances, on a voulu pourvoir à un recrutement et à un avancement exempts de recommandations politiques et d'intrigues.

Pour cela, on a commencé par distinguer. Les « serviteurs civils de la Couronne », — ainsi se nomment les fonctionnaires civils anglais (1) — se divisent en deux catégories profondé-

(1) Les services publics sont remplacés en Angleterre par les services privés de la Couronne, et l'Etat par la Couronne. Entre cette conception et la nôtre, il y a de profondes différences. C'est ainsi qu' « en droit, les fonctionnaires sont considérés comme au service privé de la Couronne. Il n'y a pas, en effet, à proprement parler, de droit public en Angleterre ; les personnes administratives y sont soumises au droit privé comme les personnes physiques. Les relations des fonctionnaires et du Souverain sont donc des relations de droit privé, comme il en existe entre toutes personnes, dont l'une est employée par l'autre et ne nécessitent pas un droit spécial » (cf. Demartial, *Documents*, p.36). Ceci tient à ce que l'organisation traditionnelle anglaise repose encore sur les bases du droit féodal, qui a été plus complètement généralisé dans cette île que partout ailleurs. « L'île de Serk est encore aujourd'hui un fief de haubert tenue nuement à foi et hommage de la Couronne d'Angleterre et qui se transmet de mâle en mâle par ordre de primogéniture. Elle est depuis la fondation... partagée entre quatre tenures concédées par le seigneur aux familles.. ; l'indivisibilité de ces tenures ne souffre aucune exception et un droit d'aînesse rigoureux domine le régime successoral » (cf. Selosse, *L'Ile de Serk, un état féodal au* xxe *siècle*, dans *Nouv. rev. hist. de droit*, juin 1912, p.420). L'organisation générale anglaise nous offre ainsi le spectacle d'un royaume qui conserve au xxe siècle une partie des institutions du Moyen Age : la Couronne et ses services sont de ce

ment distinctes : les serviteurs *politiques* et les serviteurs *non politiques*.

Cette règle est considérée, nous dit-on, comme « la plus importante des temps modernes(1) ». Cela ne nous étonne pas, car un statut ne peut être bien fait, et surtout rigoureusement observé, qu'à la condition de ne pas faire une salade, de ne pas coudre dans un même sac des catégories d'agents qui n'ont aucune identité commune.

Les emplois dits politiques ne sont pas permanents. Ils sont importants comme charges, mais « très peu nombreux, une soixantaine environ ; ce sont ceux des membres du Cabinet et de leurs adjoints politiques, qui, hommes de confiance des chefs du Gouvernement, arrivant avec eux au pouvoir et tombant avec eux, appartenant comme eux au Parlement, les représentent à la tête des services publics (2) ».

Les emplois non politiques, qui sont la masse, « au contraire, subordonnés aux précédents, ont pour caractère principal d'être permanents et d'être absolument soustraits aux influences politiques ; le Gouvernement, on va le voir, veille à ce que les nominations et promotions aient un caractère uniquement professionnel (3) ».

« Tandis que les premiers font leur éducation au Parlement, dirigent la politique du Parlement, ou du moins ont le pouvoir de la diriger, et en portent la responsabilité, quittent

nombre. Cet état de choses n'est d'ailleurs possible que par le maintien de la Couronne et grâce à la situation insulaire du Royaume-Uni. — Le particularisme des institutions anglaises est reconnu et souligné par les écrivains socialistes eux-mêmes : Cf. Edouard Berth, *Marchands, intellectuels et politiciens*, dans *Le mouvement socialiste*, juill. 1907, pp. 1 et ss.

(1) Cf. Sibert, *op. cit.*, p. 178.

(2) Cf. Demartial, *Documents*, p. 36.

(3) *Ib.*, *Documents*, p. 36.

leurs fonctions avec le Cabinet, les fonctionnaires non politiques font leur éducation au sein de la routine administrative, restent à leur poste à travers tous les changements de parti, connaissent à fond le domaine de l'administration et exécutent, appliquent dans le détail la politique adoptée par le ministère du moment (1). »

Une Commission du « *civil service* (2) » a été créée, non pas pour maintenir le recrutement des serviteurs de la Couronne entre les mains du parti au pouvoir, mais au contraire pour assurer ce recrutement en dehors de l'ingérence des partis.

La règle générale du recrutement, établie par l'ordonnance de 1870, est le concours public, un concours ouvert « à toutes personnes remplissant les conditions d'âge, de santé et autres, exigées par lesdits règlements, qui désireront y participer (3) ».

(1) Cf. Lawrence Lowell, *Le gouvernement de l'Angleterre*, trad. française Nérincx, t. I, p. 174. — N'oublions pas que les dissensions politiques n'ont pas eu tout à fait jusqu'ici le même caractère en France qu'en Angleterre ; la question constitutionnelle ne divise pas les partis, et la question religieuse se pose différemment. D'autre part, en face et au-dessus des partis, il y a un pouvoir véritable, la Couronne, qui n'hésite pas à assumer la mission de protéger ses fonctionnaires contre l'intolérance et les excès de l'esprit de parti. Cf. nos remarques à ce sujet, *suprà*, 1re partie, ch. III, p. 73. Il est toutefois possible qu'en France une réforme électorale, la représentation proportionnelle, en diminuant l'intolérance des partis les uns envers les autres, amène un état de choses du même genre.

(2) Expression qui comprend tous les fonctionnaires civils non politiques (permanents) à l'exception des juges. Sur la nomination de ces derniers, cf. Demartial, *La nomination des magistrats*, dans *Rev. pol. et parl.*, 10 avril 1907.

(3) Ordonnance du 4 juin 1870 établissant le système des concours publics, art. 5. On trouvera le texte entier de cette ordonnance dans Demartial, *Documents*, pp. 37 et ss.

Ce concours est d'ailleurs suivi d'un stage probatoire :

« Lorsqu'un candidat aura été reçu au concours et qu'un certificat d'aptitude lui aura été délivré par les commissaires, il sera astreint à un stage probatoire d'une année au moins, durant lequel sa conduite et sa capacité dans l'expédition des affaires seront soumises à telles épreuves qu'il plaira de déterminer au chef du département auquel il aura été affecté, et il ne pourra être définitivement nommé dans le service public avant que ce stage ait fourni au chef de son département une preuve satisfaisante de son aptitude à être employé, à titre permanent, dans cette administration (1) ».

Pour quelques emplois de nature particulière, le concours est limité : c'est-à-dire que les candidats doivent, pour s'y présenter, obtenir un agrément préalable. Il y a enfin des cas exceptionnels, où des fonctions peuvent être conférées sans examen (2). Mais, grâce à l'esprit dans lequel est appliqué le système, on peut dire que depuis 1870, toutes recommandations ont disparu. Le *patronage system* a vécu.

L'opinion publique, à la suite des ordonnances de la Couronne, s'est affermie à ce point, qu'elle ne tolérerait plus « la prostitution des emplois pour des services politiques... L'ère des nominations de parti.., honte de l'histoire anglaise (3) », est close ; et si quelque ministre tentait de la ressusciter, il serait immédiatement renversé par le Parlement.

(1) Art. 6 de l'ordonnance de 1870, modifié par une ordonnance du 15 sept. 1902. Cf. DEMARTIAL, *Documents*, p. 39.

(2) Cf. l'art 7 de l'ord. de 1870, dans DEMARTIAL, *loc. cit.*, p. 39.

(3) Cf. TODD-WALPOLE, *Parliamentary Government in England*, t. I, p. 165.

IV

On le voit, la situation faite aux fonctionnaires anglais dépend, en grande partie, de l'esprit public : de la définition admise par tous aujourd'hui, du rôle du fonctionnaire non politique. Les textes réglementaires sont en petit nombre : juste le minimum nécessaire. Tout est dans la manière dont ils sont compris et appliqués loyalement.

C'est ainsi qu'au point de vue du statut disciplinaire, rien n'existe comme texte (1) : et cependant on ne signale pas d'abus. Ils seraient réprimés par la Couronne ou par le Parlement.

Il faut ajouter aussi que l'absence de droit public rend les juges de droit commun compétents pour statuer sur les différends qui peuvent s'élever entre la Couronne et ses serviteurs.

A cet avantage apparent pour les fonctionnaires, il existe d'ailleurs un revers : les mêmes juges sont compétents pour statuer sur les actes des fonctionnaires envers les particuliers ; la responsabilité civile ou pénale du fonctionnaire paraît ainsi singulièrement plus étendue et plus facile à faire jouer en Angleterre qu'en France (2).

C'est également la coutume, bien plus que la législation, qui tient les *public servants* à l'écart des luttes politiques, en échange de la permanence d'emploi admise en leur faveur. De 1710 à 1868, le droit de vote avait été retiré à certaines catégories de fonctionnaires, notamment à ceux des Postes.

(1) Sauf pour les juges : cf. Sibert, *loc. cit.*, pp. 133 et ss.

(2) Cf. sur ce point les développements très étendus de M. Sibert, *loc. cit.*, pp. 190 à 196, et dans la même Revue, en 1912, pp. 122 et ss.

Aujourd'hui, il leur est rendu, mais sous certaines conditions destinées à en prévenir l'abus. C'est ainsi qu'il existe, comme chez nous, des inéligibilités tenant à certaines fonctions. D'autres fonctions ont pour résultat de nécessiter une réélection du personnage politique qui les accepte (celle de ministre est du nombre). Enfin, pour tout fonctionnaire permanent, la règle est que, bénéficiant de la *tenure of office*, en échange il est clair qu'il ne doit pas prendre une attitude telle qu'elle le pose en politicien de parti, ce qui empêcherait un ministre de se fier à son avis ». Dans certaines administrations, comme celle des Postes, on a même cru devoir codifier la coutume par des règlements particuliers (1).

V

L'avancement des fonctionnaires du *civil service* de la Couronne est réglé par des ordonnances, dont les principes sont les suivants. Le personnel des bureaux est divisé en quatre catégories, *ayant chacune leurs concours d'admission* : — *clerks* de la 1re division, qui ont la conduite des affaires et qui for-

(1) Règlement de 1885 : « Aucun *postmaster* ou autre serviteur du département ne doit entrer dans aucun comité ayant pour objet de faciliter ou d'empêcher l'élection au Parlement d'un candidat déterminé ; il ne doit pas plus appuyer ou combattre aucun candidat ou parti, pas plus par des écrits rendus publics que dans des réunions ». Cf. Sibert, *loc. cit.*, (1912), pp. 124 à 130. — Comp. l'engagement pris par les fonctionnaires ottomans, le 14 août 1912, de garder la neutralité dans les élections qui étaient projetées pour le 14 octobre et que la guerre des Balkans a interrompues ; les Jeunes-Turcs seuls avaient protesté contre cet engagement (cf. journaux du 15 août 1912).

ment la catégorie supérieure du personnel administratif (1) ; — *clerks* de la 2e division, qui en forment la partie moyenne, et qui assurent l'expédition des affaires courantes sous la direction des premiers ; — *assistant clerks*, qui font la besogne purement routinière ; — copistes.

Chaque division de fonctionnaires comprend plusieurs classes ou grades. Ainsi la 1re division en compte trois ; la 2e division compte trois classes ordinaires et une classe supérieure.

A l'intérieur de chaque classe, le traitement augmente chaque année, sauf opposition du chef immédiat, jusqu'à ce que le fonctionnaire ait atteint le maximum attribué à sa classe.

On passe d'une classe à l'autre à l'ancienneté, sous la condition toutefois d'un rapport favorable du chef. Par exception, les fonctionnaires de la 2e division n'accèdent à la classe supérieure qu'au choix, et ceux de la 1re division ne passent d'une classe à l'autre qu'au choix. Mais, en fait, grâce au concours et au stage probatoire qui sélectionnent à l'entrée les candidats d'après leur mérite, il se trouve que le choix et l'ancienneté se confondent à peu près (2).

VI

Un dernier mot sur les associations et les grèves de fonctionnaires.

Il semblerait que, dans un pays où les fonctionnaires sont

(1) Le stage probatoire est d'au moins deux ans pour cette catégorie.

(2) Cf. Demartial, *Documents*, pp. 41 à 43 : on y trouvera le texte de plusieurs ordonnances.

régis par le « droit commun », le droit de se syndiquer et celui de faire grève dussent leur être reconnus sans difficulté. Telle est du moins la prétention de nos syndicats de fonctionnaires en France.

Or, en Angleterre, où il n'y a cependant pas de droit public, les associations de fonctionnaires n'ont pas été acceptées sans difficulté. La loi de 1876 sur les *trade-unions* ouvrières limitait le domaine de celles-ci à « toute association permanente ou temporaire tendant, soit à ordonner les rapports entre ouvriers et maîtres, ou ouvriers et ouvriers, ou maîtres et maîtres, soit à poser des conditions restrictives à la conduite de toute industrie ou commerce ». C'est à peu près l'équivalent de notre loi de 1884 sur les syndicats.

Après diverses étapes, dont les principales datent de 1898 et de 1906, les unions ou organisations de fonctionnaires ont été admises en fait : en ce sens que les chefs d'administrations ont consenti à recevoir des délégations de ces sociétés. Mais aucun texte n'a rendu légale cette pratique.

Et quant à la grève, la première qui se produisit (grève partielle des postiers anglais, en 1890) fut solutionnée dans la nuit même où le mouvement se produisit. « Le *postmaster-general*, M. Raikes, qu'on était allé réveiller, se rendit dans les salles de la poste, et renvoya séance tenante 463 employés. » La plupart de ces renvois furent définitifs. Nous avons dit pourtant que la responsabilité ministérielle serait engagée devant le Parlement par toute révocation qui n'aurait pas pour cause une grave inconduite officielle (*grave official misconduct*). Mais ici Parlement et opinion ont été d'accord avec le ministre, pour regarder la grève comme une trahison envers la cause des services publics, confiée aux fonctionnaires comme un dépôt sacré (*sacred trust*). Les postiers eux-mêmes ont, depuis, fait en quelque sorte amende

honorable. Ils ont déclaré s'en remettre pour la défense de leurs intérêts aux « moyens constitutionnels » : ce qui implique qu'à leurs yeux même, la grève des services publics ne saurait être constitutionnellement admise.

On voit que les Anglais, gens pratiques, savent parfaitement, et malgré le respect de la liberté individuelle, mettre un terme aux pratiques abusives ou qui deviendraient dangereuses pour la nation.

Sans doute, à côté des exemples que nous venons de citer, on nous en citera d'autres, qui étonnent le public : la grève des chemins de fer, celle des arsenaux, la grève générale des mineurs. Mais n'oublions pas que l'Angleterre est une île ; et que cette situation isolée, en la protégeant contre les surprises de l'étranger, lui permet bien des choses. C'est ainsi qu'elle a pu jusqu'ici conserver une partie des conceptions féodales, éviter l'obligation du service militaire pour tous les citoyens, etc., etc. Il n'est pas démontré que cet isolement relatif d'avec le reste de l'Europe se maintienne à l'avenir. Soyons en tout cas certains que les Anglais, s'ils faisaient partie du continent, auraient d'ores et déjà pris toutes les mesures nécessaires à la conservation de la race et de l'impérialisme britanniques.

VII

Le coup d'œil que nous venons de jeter sur la situation des fonctionnaires anglais est en tout cas instructif.

Il nous montre d'abord que le Gouvernement, le public et le Parlement se trouvent également bien des réformes qui ont été faites pour assurer la justice dans le recrutement et dans l'avancement des agents du *civil service* ; le concours,

l'avancement régulier, même à l'ancienneté, donnent des résultats satisfaisants.

La grande règle, qui divise les fonctions en politiques ou temporaires, et non politiques ou permanentes, est à retenir. Elle correspond essentiellement au jeu des institutions parlementaires.

Correspond également à ce jeu des institutions parlementaires, ainsi qu'au souci de la permanence et de la hiérarchie des fonctions, le soin de tenir les fonctionnaires permanents en dehors des luttes politiques ; et d'éviter qu'ils abusent de leur situation privilégiée par rapport au public.

Enfin, en matière d'association de fonctionnaires, nous voyons que les Anglais se tiennent sur la réserve ; qu'en tout cas ont-ils formellement proscrit la grève, et fait accepter par leurs fonctionnaires cette interdiction.

Tous ces résultats remarquables ont été obtenus sous la pression de l'opinion publique, mais loyalement servie par l'effort du Gouvernement. En cédant ainsi, ce dernier a eu d'autant plus de mérite que les agents, nous l'avons expliqué, ne relèvent que de lui (1) ; mais aussi s'est-il acquis leur gratitude.

Retenons enfin le procédé employé : une ordonnance pour remédier à chaque abus ; des distinctions soigneuses entre les catégories de fonctionnaires qui sont dans des situations différentes. Pas de généralisations abstraites et hâtives : une réglementation basée sur la pratique, visant des cas concrets, et s'élevant peu à peu du cas particulier au cas général, par voie de remaniements, d'interprétations ou de jurisprudence.

(1) Cf. *suprà*, p. 262, n. 1.

VII

Etats-Unis d'Amérique.

Assez voisine est la méthode de réforme inaugurée aux Etats-Unis, bien qu'on ait procédé là par voie de *bill.*

Nous avons dit les abus engendrés par le système électif étendu à tous les emplois publics, soit directement, soit par la voie du *spoil's system*, qui considérait les fonctions comme des dépouilles opimes attribuées au parti vainqueur (1). « La conception que les politiciens finirent par se faire de la possession d'un poste ne fut pas la conception idéale, selon laquelle un fonctionnaire a des devoirs vis-à-vis du public ; ni la conception pratique, d'après laquelle une fonction est un lit confortable, où un homme peut vivre s'il ne néglige pas complètement son travail ; mais bien la conception immorale, selon laquelle une fonction publique est un salaire qu'on reçoit pour des services, soit rendus à son parti dans le passé, soit à lui rendre dans le présent ou dans l'avenir (2). »

Cette conception ne s'éloigne pas beaucoup de celle de certains politiciens français. Le rapport de l'honnête M. Marcou lui-même prête le flanc à cette critique (3).

A chaque renouvellement électoral, le parti américain au pouvoir frappait d'une contribution aux dépenses électorales tous les fonctionnaires, jusqu'aux plus humbles, jus-

(1) Cf. *suprà*, 1re partie, ch. III, p. 76. *Adde* les récents scandales révélés par la presse dans l'organisation de la police américaine (juillet-octobre 1912).

(2) Cf. Bryce, *la République américaine* (trad. B. Lestang), t. III, p. 180.

(3) Cf. *suprà*, p. 255.

qu'aux balayeurs, en menaçant de révocation ceux qui ne s'exécutaient pas.

La réforme fut lente à venir : les politiciens la retardèrent autant que possible. Enfin le 19 janvier 1883 fut votée la loi Pendleton « pour la régularisation et l'amélioration du Service civil des Etats-Unis (1) ».

Cette loi s'inspire de l'ordonnance anglaise de 1870. Elle institue le concours « librement ouvert », comme unique moyen d'accès offert à « tous candidats » aux emplois fédéraux (art. 2, § 2, 1°).

Ce concours est minutieusement réglé par la loi. Elle stipule qu'il aura un caractère pratique, et confie à une Commission spéciale de *Civil service reformers* le soin de réglementer et de juger les épreuves (art. 1 et 3).

« Tous emplois ou places feront l'objet d'un classement général par catégories de fonctions, et les nominations aux emplois et places, ainsi classés, seront faites suivant le rang obtenu par les candidats dans les épreuves des concours (art. 2, § 2, 2°). »

Le concours est suivi d'une période de stage avant la nomination définitive (art. 2, § 2, 4°).

Citons encore les dispositions suivantes :

« Aucun fonctionnaire public ne sera, à raison de sa qualité, obligé à contribuer à aucune souscription publique, ni à rendre aucun service politique ; il ne pourra, pour refus de le faire, ni être révoqué, ni être l'objet d'une disgrâce quelconque (art. 2, § 2, 5°) (2). »

(1) On trouvera le texte de cette loi dans DEMARTIAL, *Documents sur le statut*, pp. 47 et ss.

(2) La presse française a signalé, à diverses reprises, des circulaires de chefs de service adressées à leurs inférieurs, pour l'érection d'un monument ou pour une entreprise, et qui

« Aucun fonctionnaire ne pourra user de son autorité ou de son influence officielle, pour exercer une pression sur l'action politique des individus ou des corporations (art. 2, § 2, 6°). »

« Seront punis d'une amende de 100 à 1 000 dollars (500 à 5 000 francs) et d'un emprisonnement de dix jours à un an, ou de l'une de ces deux peines seulement, tous commissaires, examinateurs, copistes, messagers ou autres employés de service public, qui, spontanément ou par suite de corruption, seuls ou conjointement avec un ou plusieurs autres auront, par violence, dol ou supercherie, porté atteinte au droit d'admission d'un candidat du concours, ou donné des notes, fourni des indications ou dressé des rapports inexacts sur les épreuves subies par un candidat ou sur le rang qui lui appartenait, ou procuré des renseignements particuliers ou secrets dans le but, soit d'augmenter, soit de diminuer les chances d'un candidat au concours, ou d'une personne proposée pour une nomination ou un avancement (art. 5). »

« Aucune recommandation d'un membre du Sénat ou de la Chambre des représentants (excepté les renseignements sur la résidence ou la réputation du candidat) ne devra être reçue ou prise en considération par aucun de ceux qui, d'après la présente loi, ont qualité pour faire subir les examens ou pour nommer aux emplois (art. 10). »

IX

Telle est la loi Pendleton. Elle ne vise, on le voit, que l'entrée des fonctionnaires dans la carrière. Elle ne s'applique

constituaient de véritables obligations morales d'y souscrire. C'est un abus du genre de celui que la loi Pendleton a supprimé.

qu'aux services fédéraux. Cependant, limitée ainsi dans son but et dans son application, elle a produit un effet considérable.

La chose est d'autant plus remarquable que, M. Demartial le constate avec raison, cette loi n'a d'autre autorité que celle qu'elle reçoit de l'opinion publique. Le Président tenant de la Constitution son droit de nommer aux emplois, la loi Pendleton ne peut juridiquement s'imposer à sa volonté. Elle s'y impose néanmoins, en fait, comme le seul moyen de remédier à des abus, qui avaient été jusqu'à coûter la vie au président Garfield. Elle s'impose, parce que l'opinion publique la soutient.

L'effet moral de cette loi a dépassé de beaucoup ce qu'on en attendait : « Le mouvement contre le système des dépouilles ralluma la flamme éteinte de l'idéal dans la vie publique américaine... Le caractère bien concret et limité que de la réforme législative... fut un admirable conducteur du fluide idéaliste (1). »

Tel est, avons-nous dit, le caractère de la législation anglaise et américaine. Elle ne cherche pas à embrasser un grand ensemble, à codifier en un texte tout le droit de tous les fonctionnaires. Mais elle va droit à l'abus qu'on veut détruire ; et elle énonce le remède précis dont il faut user pour y parvenir.

Elle le fait avec franchise et netteté, en se gardant bien d'ailleurs de dépasser le but concret qu'elle s'est assigné.

Elle laisse au temps, à la coutume, à la jurisprudence le soin de développer toutes les conséquences du principe qu'elle pose.

Souvent même elle s'inquiète médiocrement de le sanc-

(1) Ostrogorski, *La démocratie, l'organisation des partis politiques*, t. II, pp. 467-468.

tionner. Si la loi est bonne, si elle répond à l'opinion publique, elle trouvera de ce côté son meilleur soutien, et son gage de développement ultérieur.

Ne pourrions-nous puiser d'utiles réflexions dans cet exemple? En France, on veut tout prévoir, tout régler, et parer à tous les abus d'un seul coup, par une seule loi. Il en résulte que souvent les textes trop compliqués demeurent sur le chantier. C'est l'histoire de notre statut des fonctionnaires. Que de raisons pourtant nous aurions d'envier aux Anglais, aux Américains la réforme accomplie par eux depuis trente et quarante ans déjà? C'est un Américain, qui nous le dit: « L'administration française dans toutes les branches, à tous les degrés de l'échelle, depuis les plus bas jusqu'aux plus élevés, a été profondément corrompue par l'introduction de cette idée fatale que les fonctions publiques pouvaient et devaient être la récompense de services personnels ou de parti... Cette situation menace de devenir plus dangereuse pour le bon gouvernement de la France qu'elle ne l'a été pour celui des Etats-Unis... Le nombre des fonctions qui sont données par les ministres en France est beaucoup plus grand que le nombre de celles que peut donner le Président des Etats-Unis, et la nécessité dans laquelle se trouvent les ministres de plaire aux Chambres, et de leur distribuer des faveurs... est incomparablement plus grande que n'est la nécessité qu'éprouve le Président américain de plaire au Congrès, car les ministres dépendent de la bonne volonté des Chambres..., tandis qu'à ce point de vue le Président ne dépend pas du Congrès (1). »

(1) Cf. Woodrow Wilson, *L'Etat*, trad. Wilhelm, t. I, nos 425, 446. Les hautes fonctions aujourd'hui dévolues à M. W. Wilson donnent à son témoignage un poids particulier.

CHAPITRE IV

A L'ÉTRANGER (*suite*)

LES LÉGISLATIONS ALLEMANDES ET CELLES DU CONTINENT

Allemagne. — Italie. — Belgique. — Conclusions.

I

Allemagne.

A l'opposé des législations anglo-saxonnes, les lois allemandes, et celles des peuples qui ont imité ces lois, règlent très minutieusement dans son ensemble le statut de leurs fonctionnaires.

Mais il faut noter que, pour l'Allemagne, il y a de ceci une raison particulière.

Ce pays est celui qui a le premier reconnu un *statut* à ses fonctionnaires; qui les a constitués en classe, en « état », comme on disait au Moyen Age, à côté de la bourgeoisie, de la noblesse, du clergé. Le « statut » des fonctionnaires remonte, pour la Prusse tout au moins, jusqu'au XVIIIe siècle (1). Il plonge ses racines dans la constitution féodale de la société d'alors.

Tandis qu'en France la bourgeoisie des fonctionnaires

(1) Cf. DE LABOULAYE, cit. *suprà*, p. 218, sur l'histoire de ces origines.

s'amalgamait avec la noblesse sous le titre de « noblesse de robe », — ce qui fit qu'elle disparut avec la noblesse, — dans les Etats allemands, la noblesse proprement dite maintenait un écart entre elle et les serviteurs du prince ; et celui-ci était conduit, pour défendre son prestige, à doter ses agents d'un statut privilégié.

Aujourd'hui encore, en Allemagne, les fonctionnaires civils ou militaires constituent un véritable « état », au sens où l'on entendait ce mot dans le droit féodal ; c'est-à-dire une caste à part, ayant son droit, ses privilèges, ses traditions, ses prétentions, ses titres de noblesse véritables. Il faut bien se pénétrer de cette idée avant de passer à l'étude de leur statut : car ce statut, comme toutes les lois, est lettre morte, forme vide, si l'on fait abstraction de la mentalité, de la moralité des corporations auxquelles il s'applique.

Nous n'avons rien, en France, de semblable à la caste des fonctionnaires allemands.

Nous la supporterions même malaisément, comme le prouve l'exemple de nos frères d'Alsace-Lorraine.

En Allemagne d'ailleurs, au début du XIXe siècle, cette organisation de la bureaucratie a été l'objet de critiques violentes. Un homme politique, un administrateur, le baron Stein, écrivait en 1821 au comte de Gagern les lignes suivantes :

« Tout ce que je sais, c'est que nous continuerons à être gouvernés par des buralistes salariés, pédants, sans intérêts et sans propriété immobilière. Cela ira tant que cela ira : ces mots contiennent l'esprit de notre machine gouvernementale et de toutes celles qui lui ressemblent. Salariés, donc tendance facile à l'augmentation des salaires et des salariés ; pédants, vivant par conséquent dans le monde des lettres qui tue et non dans la vie réelle ; sans intérêts,

car ils ne sont en rapport véritable avec aucune des classes civiles qui constituent l'Etat ; ils forment une caste *sui generis*, la caste des écritoires ; sans propriété, par conséquent toutes les révolutions de la propriété ne les touchent pas ; qu'il pleuve ou que le soleil luise, que les redevances augmentent ou tombent, qu'on détruise ou qu'on respecte les vieux droits traditionnels, qu'on transforme théoriquement les paysans en manœuvres, qu'on substitue à la suzeraineté des seigneurs la suzeraineté des juifs ou des usuriers, tout cela leur est bien égal. Ils touchent leurs appointements aux caisses de l'Etat et écrivent, écrivent, écrivent en silence dans des bureaux bien garantis par des portes bien fermées, sans être ni connus, ni remarqués, ni renommés, et en élevant leurs enfants pour en faire des machines écrivassières comme eux. J'ai vu tomber une de ces machineries, la machinerie militaire, c'était le 14 octobre 1806 (1). Peut-être la machinerie écrivassière aura-t-elle aussi son 14 octobre ».

Depuis ce temps, l'Allemagne s'est réformée. Laboulaye, en 1843, rend hommage à la qualité sérieuse de ses administrations, et l'attribue aux lois qui règlent minutieusement la condition des fonctionnaires. Il est certain que la longue expérience des royaumes allemands, en matière de statut, les a mis à même de dégager ce qui convenait le mieux à chacun d'eux et de procéder en toute sécurité à des codifications générales de ce droit.

Chacune des lois générales allemandes, cependant, ne se rapporte qu'à une seule catégorie de fonctionnaires ; et elle n'embrasse pas tout. Il faut se dire qu'il y a, derrière la loi,

(1) Le 14 octobre 1806 est la date de la bataille d'Iéna. Cf. *Correspondance du baron Stein avec le comte de Gagern*, 24 octobre 1821. Cité dans le rapport au Conseil d'Etat de M. Silvy (*suprà*, p. 246).

des traditions corporatives, un esprit de corps, de caste bien ancré dans le monde des fonctionnaires ; qui supplée aux lacunes de la loi, ou qui interprète celles de ces dispositions dont le libéralisme peut, à première vue, nous surprendre.

Chez les peuples du continent, il y a une tendance toute naturelle à utiliser les codifications allemandes pour donner un statut à leurs fonctionnaires. Cela ne doit pas être fait, à notre avis, sans précaution.

Certes, le modèle ainsi tracé par une expérience séculaire peut être mis à profit. Mais il n'est pas sans difficulté et sans danger de transporter de toutes pièces une loi générale d'un pays dans un autre, où l'armature politique, où le droit et les mœurs ne sont pas les mêmes. Quand, pour adapter la législation d'un pays à l'autre, on retranche un article ou l'on retouche telle disposition qui semblent de détail, on ne sait jamais si l'on ne fait pas sauter un des boulons qui maintiennent les pièces maîtresses de l'œuvre.

II

Les deux principales lois qui règlent, en Allemagne, l'état des fonctionnaires sont, pour les fonctionnaires d'Etat, la loi prussienne, et pour les fonctionnaires d'Empire, la loi d'Empire du 31 mars 1873 (1).

Dans tous les pays allemands, comme en Angleterre

(1) Sur ces lois, on consultera les deux études de M. Demartial, *Documents sur le statut*, pp. 9 et ss., et de M. Lyon-Caen, (*Bull. de la Soc. de législation comparée*, 1912, pp. 137 et ss.). La première de ces études contient la traduction des deux lois citées. Une des lois les plus récentes sur les fonctionnaires d'Etat est la loi bavaroise du 15 août 1908. La loi d'Alsace-Lorraine est du 22 décembre 1905.

d'ailleurs (1), la base de l'organisation des services publics est la division du personnel en plusieurs catégories, séparées l'une de l'autre, et ayant chacune leurs conditions particulières d'admission.

On distingue d'abord les fonctions d'ordre politique, dont les titulaires sont au choix du gouvernement, sans autre condition de capacité. Elles sont fort peu nombreuses : pour l'Empire, le chancelier et les secrétaires d'Etat ; pour les Etats, les membres du Gouvernement, et les Présidents ou vice-Présidents de grandes divisions territoriales (provinces, districts) (2). Rappelons que les Ministres sont de véritables fonctionnaires, en Prusse et dans l'Empire, puisqu'ils ne sont pas responsables devant le Parlement. Néanmoins, ces fonctions politiques échappent, et cela se comprend de soi, à la règle de permanence qui caractérise en général le fonctionnaire allemand.

Les fonctions politiques mises à part, on distingue les autres emplois en trois grandes catégories : fonctions inférieures, fonctions moyennes, et fonctions supérieures.

Les fonctions inférieures (agent de police ou de douane, garde-forestier, surveillant de prison, copiste, garçon de bureau) sont celles qui sont considérées comme ne comportant qu'un travail matériel. Elles sont réservées exclusivement aux anciens militaires : mais ils doivent accomplir un stage préliminaire de six mois à un an, parfois suivi d'un examen de capacité.

Les fonctions dites subalternes, ou moyennes, nécessitent, elles, une préparation pratique : caissier, comptable, rédacteur, agent non supérieur dans la police ou les services

(1) Cf. *suprà*, p. 262.

(2) Le district représente trois ou quatre de nos départements. La province comprend deux ou trois districts.

financiers. En Prusse, la moitié de ces emplois sont réservés aux candidats militaires, sous des conditions de stage et de capacité. Le reste est recruté par la voie du surnumérariat : les chefs de service sont autorisés à employer comme auxiliaires des jeunes gens, qui, après un stage d'au moins trois ans, peuvent se présenter aux examens administratifs.

Les fonctions supérieures sont celles qui exigent une préparation scientifique. Celle-ci est poussée très loin, au point de vue des exigences d'admission ; et le résultat a été de doter l'Allemagne d'une qualité d'administrateurs remarquable.

Les fonctions supérieures se divisent en fonctions judiciaires et en fonctions administratives. Ces dernières ne comprennent qu'une seule source de recrutement : qu'il s'agisse des préfets, sous-préfets ou conseillers de préfecture ; des directeurs et inspecteurs de l'enregistrement, des contributions ou des douanes ; des agents supérieurs de la police, de la sûreté, du Trésor ; des inspecteurs des finances ; des directeurs, chefs de division et chefs de bureaux dans les ministères ; des inspecteurs d'administration ; des Conseillers d'Etat ou de la Cour des Comptes... Tout ce haut personnel administratif ne forme qu'un même corps, une seule hiérarchie, et se recrute à la même source (1).

Une telle organisation administrative est précieuse : d'abord à cause du niveau auquel les examens ou concours généraux permettent de maintenir le recrutement. Ensuite, la préparation commune à tous ces chefs de services entretient parmi eux l'unité de méthode et de vues ; facilite les permutations d'un service à l'autre ; enfin s'oppose à ce que les administrations soient séparées les unes des autres par des cloisons

(1) Dans le service d'Empire des postes et télégraphes, l'accès des fonctions supérieures est possible aux agents des fonctions moyennes. Mais c'est une exception à la règle.

étanches, comme cela se voit en France, où les conflits ne sont pas rares, et où le défaut d'entente est tout au moins la règle entre administrations différentes : à cause de la diversité de recrutement.

III

Les candidats aux fonctions supérieures, — judiciaires ou administratives, — doivent d'abord fournir la preuve de trois ans d'études juridiques dans une Faculté. Ils passent ensuite un premier examen « d'Etat », théorique, devant des commissions de magistrats et de professeurs de droit (1).

Reçus, ils font comme référendaires un premier stage d'une année auprès des tribunaux. Au bout de l'année seulement les candidats fonctionnaires se séparent : ceux qui se destinent aux emplois judiciaires continuent leur stage auprès des tribunaux ; ceux qui se destinent aux emplois administratifs sont délégués comme stagiaires auprès des organes administratifs et financiers du ressort (municipalités, arrondissements, districts, juridictions administratives). Ce nouveau stage dure trois ans : soit un total de quatre années de « référendariat ».

Vient alors le grand examen « d'Etat », judiciaire ou administratif, lequel a un caractère, non pas seulement théorique, mais pratique.

La nomination du fonctionnaire est en principe faite à vie ; à moins qu'elle ne contienne une réserve à ce sujet : ce qui

(1) La période de trois années d'études dans les Facultés n'est en effet sanctionnée en Allemagne par aucun diplôme universitaire, en vertu du principe de la « liberté académique. »

se passe dans quelques Etats, où la nomination est provisoire pendant deux ou trois ans ; ou bien pour certaines catégories de fonctions (matérielles), où elle est faite sous réserve de révocation possible (1).

Une fois nommé, le fonctionnaire jouit d'une sécurité et de garanties, qu'expliquent les épreuves préliminaires qu'il a eu à subir.

Au point de vue de l'avancement, chaque grade comporte un minimum et un maximum de traitement, autrement dit une série de classes. Le fonctionnaire passe tous les trois ans d'une classe à l'autre, sauf opposition motivée de ses chefs (2). C'est le système que nous avons dit fonctionner en Angleterre. Il a le grand avantage de rendre la situation pécuniaire du fonctionnaire indépendante, dans une certaine mesure, de sa situation hiérarchique.

Les promotions de grade à grade n'ont lieu, en principe, qu'au choix. Mais, en fait, même remarque ici que pour l'Angleterre : grâce à la sélection du début, choix et ancienneté se confondent en général.

C'est qu'en effet le fonctionnaire, malgré la sécurité dont il jouit, est tenu en haleine et obligé de travailler.

Tout fonctionnaire devenu incapable de service peut être mis à la retraite : sauf à lui accorder une pension viagère, s'il est depuis dix ans dans l'administration (3).

Ces mises à la retraite d'office sont d'ailleurs environnées

(1) Cf. Laband, *Le droit public de l'Empire allemand*, trad. française, t. II, pp. 246, 247.

(2) En Prusse, cette augmentation ne peut pas être refusée aux fonctionnaires judiciaires ; c'est, sous une autre forme, l'application du principe de l'inamovibilité.

(3) Un secours ou même une pension peuvent même être accordés en cas d'infirmité, si le fonctionnaire a moins de 10 ans de service : mais en cas de nécessité seulement.

des mêmes garanties que les mises à la retraite disciplinaires ; et ces garanties sont extrêmement sérieuses. On s'en rendra compte par la lecture de la loi d'Empire du 31 mars 1873.

Sauf les peines simples (avertissement, réprimande, amende), qui sont prononcées par voie hiérarchique, toutes les peines disciplinaires (déplacement disciplinaire, mise à la retraite d'office, destitution), sont prononcées par des Chambres de discipline composées de sept membres, dont le Président et au moins trois autres membres appartiennent au corps judiciaire. L'autorité hiérarchique ne peut que suspendre le fonctionnaire qui est l'objet d'une procédure disciplinaire, et, si ce dernier est acquitté, l'intégralité de son traitement lui est rendu.

Appel peut être formé des sentences de la Chambre de discipline devant la Cour de discipline, qui, pour les fonctionnaires d'Empire, siège à Leipzig, comme le Tribunal suprême de l'Empire. Elle comprend six membres de ce Tribunal, et cinq autres fonctionnaires, dont quatre au moins appartiennent au Conseil fédéral.

Ce statut disciplinaire offre évidemment les plus grandes garanties contre l'arbitraire.

Il ne fait, d'autre part, aucun obstacle à l'exercice de la discipline, qui est très grande chez les fonctionnaires allemands. Il est interdit aux fonctionnaires d'Empire de recevoir, sans autorisation de l'autorité centrale, des titres, cadeaux, décorations ou récompenses pour actes de leur service (même de la part de souverains étrangers). De même ils ne peuvent, sans une autorisation toujours révocable, exercer d'autres fonctions ou occupations accessoires, ni commerce, ni industrie. La permission de figurer dans un Conseil d'administration de Société industrielle ou commerciale « ne peut

être accordée si une rémunération quelconque, directe ou indirecte, est attachée à ces fonctions (1) ».

Il est à remarquer que, bien que l'Allemagne soit la terre classique des associations (*Verein*), des ligues (*Bund*), et qu'aucun texte ne limite la liberté d'association des fonctionnaires, l'on ne constate pas, « parmi les agents de l'Etat, la même poussée de syndicalisme qu'en France, ni la même intensité dans le mouvement corporatif, pour la bonne raison qu'ils n'ont pas les mêmes motifs que les nôtres de s'associer..., la loi elle-même les garantissant contre l'arbitraire dans le recrutement, l'avancement ou la discipline (2) ». Ajoutons à ceci que la condition de fonctionnaires est à elle seule, nous l'avons dit, une corporation, un « état », ayant ses traditions représentatives.

Quant aux grèves, « en novembre 1911, le gouvernement impérial renvoyait cinq agents du chemin de fer d'Alsace-Lorraine parce qu'ils appartenaient à des corporations ouvrières de cheminots qui avaient fait, dans une élection, violemment campagne pour des candidats socialistes partisans de la grève ; interpellé au Reichstag, le gouvernement déclara qu'à aucun degré le droit de grève ne pourrait être reconnu aux agents chargés d'un service public (3)...

« En tous les cas, comme il est impossible de dire, par un texte précis, où commence la faute ou l'abus dans l'exercice des droits civils et politiques du fonctionnaire, le droit allemand adopte la seule solution raisonnable : c'est l'interven-

(1) Loi d'Empire, art. 16.

(2) Cf. Lyon-Caen, *loc. cit.*, pp. 169, 170.

(3) En Autriche, le projet de statut des fonctionnaires adopté, le 30 novembre 1912, par la Chambre des Seigneurs, interdit expressément les coalitions qui poursuivent le but de troubler ou d'empêcher l'exercice des services publics.

tion des tribunaux disciplinaires. Le gouvernement pense-t-il qu'un fonctionnaire, autre que ceux qu'il peut révoquer à sa guise, a manqué, à ce point de vue, à ses devoirs professionnels ; qu'il participe à une agitation électorale contraire à son devoir de dignité ou de conduite honorable ; qu'il adhère à une association contraire à la sûreté de l'Etat, se proposant la désorganisation ou la grève des services publics : le gouvernement le fait comparaître devant l'une des juridictions disciplinaires, à laquelle incombera, en définitive, le soin de dire si le fonctionnaire est ou non coupable (1) ».

La remarquable organisation des juridictions disciplinaires, dont nous avons déjà parlé à propos des Conseils de Guerre (2), est donc une aide précieuse, ici, pour le gouvernement allemand.

IV

Comme le dit un écrivain qui connaît bien l'Allemagne :

« La vie publique s'y présente sous un tout autre aspect que chez nous. Bien que le courant démocratique s'y fasse également sentir, les cadres dans lesquels s'y meut la démocratie ne sont pas les mêmes.

« En dépit de toute l'agitation provoquée par les socialistes, l'Allemand a gardé le « regard hiérarchique ». Il a infiniment plus que nous le sentiment du respect et de la discipline ; il accepte bien plus aisément les privilèges et les inégalités (3)...

« On peut dire d'une façon générale qu'en Allemagne les

(1) Cf. Lyon-Caen, cit. p. 170.

(2) Cf. *suprà*, 1re partie, ch. iv, p. 130, et Lyon-Caen, *loc. cit.*, pp. 161 et ss.

(3) Georges Blondel, *Les embarras de l'Allemagne*, p. 304.

impulsions viennent d'en haut, *von oben*. L'Allemand accepte en tout cas plus volontiers que nous les directions qu'on lui donne, et il s'incline avec un sentiment de discipline qui frappe tous les observateurs (1). »

On peut, après cela, nous assurer que l'Administration allemande encourage ses fonctionnaires à faire acte d'initiative personnelle dans l'exercice de leurs fonctions. On peut avancer que leur indépendance politique est grande ; et en citer, comme preuve, ce fait que les députés-fonctionnaires représentaient en 1908 près du tiers de l'effectif du Reichstag, où un certain nombre d'entre eux siègent dans l'opposition, et sont même élus comme candidats d'opposition, sans cesser pour cela de rester fonctionnaires et de toucher leur traitement.

Les écrivains allemands insistent avec complaisance sur cette liberté de suffrage. Elle est réelle. Mais il ne faut pas oublier, d'abord, que la constitution même de la classe des fonctionnaires, et la stricte discipline des administrations civiles allemandes garantissent le loyalisme de cette classe, affirmé en outre par le serment de fidélité qu'elle prête au souverain. Qu'après cela, tel ou tel fonctionnaire soit en désaccord sur un projet de loi avec un chef d'administration, voire avec son ministre, cela est d'autant plus secondaire qu'en Allemagne, comme en Prusse, les ministres ne sont pas responsables devant les Chambres. Le vote du fonctionnaire-électeur et même celui du député-fonctionnaire n'ont pour le chef de l'Etat que la valeur d'une indication, d'un avis : ils ne peuvent jamais constituer une mise en demeure constitutionnelle ni un ordre adressé au Gouvernement.

(1) Georges Blondel, *loc. cit.*, p. 312. — *Adde* Georg Gothein, *cit. suprà*, p. xxiii, n. 1 ; et André Poncet, *Ce que pense la jeunesse allemande*, dans la revue *L'Opinion* des 3, 10, 17 et 24 mai 1913.

Ainsi doit s'entendre la maxime allemande que « le fonctionnaire sert non ses supérieurs, mais l'Etat de concert avec ses supérieurs (1) ». Le fonctionnaire allemand est, à la vérité, protégé contre l'arbitraire de ses chefs ; mais, d'autre part, même quand il use de son bulletin de vote, le Gouvernement n'est jamais dans la main du votant. Il y a bien nécessité de « concert » entre eux, mais c'est grâce à l'indépendance du Gouvernement.

V

Italie.

La loi italienne est fortement inspirée de la législation allemande : division du personnel en trois catégories hiérarchisées (employés et chefs d'administration — employés de comptabilité — employés d'ordre et personnel subalterne) ; — recrutement au concours, suivi d'un stage probatoire quand les règlements le prescrivent ; — avancement de solde à l'ancienneté d'une classe à l'autre ; — promotion de grade au choix, ou bien partie au choix, partie à l'ancienneté ; — garanties disciplinaires, etc. (2).

Cette application quasi-directe d'une législation allemande à la péninsule italique n'a rien qui doive nous surprendre. De tout temps, les influences germaniques y ont été grandes. Au XIXe siècle encore, la péninsule était en partie sous le

(1) LABAND, *op. cit.*, p. 320.

(2) Cf., sur le statut italien, DEMARTIAL, *Documents*, pp. 16 et ss., et les études de M. LE HÉNAFF (*Bull. de la Soc. de législation comparée*, 1911, pp. 118 et ss.), et de M. TAMBARO, *Rev. de dr. public*, oct. et déc. 1908). — Le texte du projet a été publié par le *Bulletin analytique des documents parlementaires étrangers*, de la Chambre des Députés, le 5 mars 1908.

gouvernement des archiducs autrichiens. Il est intéressant toutefois de noter certaines modifications, que le statut allemand a dû subir pour s'adapter à un pays de race latine.

Mais l'adaptation est-elle parfaite ? C'est ce qu'il serait prématuré de dire. La loi italienne ne date que du 25 juin 1908. L'expérience est un peu courte encore pour se prononcer.

Sous ces réserves, notons que la mise en expectative (ou disponibilité) semble jouer dans cette loi un rôle plus considérable que dans les lois allemandes. Il en est de même de la démission (l'employé est déclaré démissionnaire d'office dans certains cas).

Par contre, la révocation et la destitution sont définitives. L'employé révoqué ou destitué ne peut être rappelé à l'activité que par une véritable procédure en revision : il faut que, de l'avis du Conseil de discipline, les faits reprochés apparaissent comme inexistants ou erronés.

Le législateur a-t-il senti le besoin de protéger les administrations italiennes, et de se protéger lui-même, contre des sollicitations incessantes, qui finissent par énerver toute action disciplinaire, et par rendre une sanction impossible, même pour les pires excès ?

Le Conseil d'administration et de discipline se compose dans chaque ministère des directeurs généraux, auquels on adjoint le chef de la division à laquelle appartient l'intéressé. Il est présidé par le ministre. Un pourvoi contre la sentence est très largement ouvert devant le Conseil d'Etat.

La loi est muette sur les associations de fonctionnaires. Le droit commun permet aux citoyens de s'associer, mais à condition que l'objet de leur association soit licite : ce qui paraît assez vague, et susceptible d'interprétations variables.

Citons en terminant une différence importante entre les lois allemandes et le statut italien.

Les lois allemandes ne définissent pas le fonctionnaire en général ; mais chacune d'elles dit avec précision à quels fonctionnaires elle s'applique (1).

Ainsi l'article 1er de la loi d'Empire du 31 mars édicte :

« Est fonctionnaire d'Empire, dans l'esprit de cette loi, tout fonctionnaire, soit nommé par l'Empereur, soit obligé, d'après les dispositions de la Constitution de l'Empire, d'obéir aux ordres de l'Empereur. »

La loi italienne est loin d'avoir cette netteté, et l'ambiguïté sur ce point est voulue. En effet, l'exposé des motifs du projet Zanardelli s'exprime ainsi :

« Le terme de fonctionnaire civil s'applique d'ordinaire à toute personne qui fait du service de l'Etat le but permanent de son activité professionnelle, en échange d'un traitement en rapport avec son emploi, son ancienneté, etc. L'usage permet, en général, de reconnaître facilement quand ces éléments sont réunis. Une définition législative du fonctionnaire serait donc inutile ; s'il se présente des cas douteux, que les infinies combinaisons de fait peuvent faire naître, la jurisprudence y pourvoira (2). »

Cette hésitation du législateur italien montre assez la difficulté d'importer de toutes pièces une législation de statut, et ce par une seule loi générale s'appliquant à tous les fonctionnaires civils.

Cependant le projet Zanardelli laissait en dehors de son application les corps judiciaire, enseignant et du génie civil, ainsi que le Conseil d'Etat et la Cour des Comptes. En outre,

(1) Lyon-Caen, *loc. cit.*, pp. 140 et 183.
(2) Cf. Demartial, *loc. cit.*, p. 19.

il déclarait que le statut du personnel « *di basso servizio* » serait fixé par des règlements spéciaux à chaque service.

La difficulté d'une législation générale est donc réelle, puisque le ministre n'a pu, même dans ces limites étroites, préciser exactement la sphère d'application de son projet.

VI

Belgique.

La Belgique n'a pas encore de loi statutaire. Mais des propositions ont été présentées au Parlement.

L'une, en 11 titres et 116 articles, a été signée par un professeur à l'Université de Bruxelles, M. Bergé ; l'autre, en 14 titres et 146 articles, par MM. Bertrand, Vandervelde et Anseele.

L'intérêt de ces propositions réside pour nous en ce qu'elles sont rédigées en français, et faites pour un pays plus semblable au nôtre que ceux dont nous avons parlé jusqu'ici.

Les propositions Bergé et Bertrand sont l'une et l'autre de véritables Codes, qui traitent de tout : recrutement, avancement, discipline, droits et devoirs des fonctionnaires, durée du travail, traitements, congés, maladies, responsabilité, accidents du travail, retraites ! Notons, en outre, qu'elles s'appliquent et aux fonctionnaires proprement dits, et aux ouvriers immatriculés ou même employés momentanément dans un service public (1).

(1) Les dispositions particulières aux ouvriers font l'objet d'un titre à part. — La proposition Bergé laisse en dehors de sa sphère le personnel politique (ministres, préfets, sous-préfets), diplomatique et consulaire, et judiciaire. On lira le texte de ces deux propositions dans Demartial, *Documents*, pp. 23 et ss.

Ne nous étonnons pas que ces propositions soient à l'étude depuis 1894. Qui trop embrasse, aboutit malaisément.

La proposition Bergé n'en est pas moins fort intéressante à étudier. Elle ne s'inspire que d'assez loin de la loi d'Empire allemande, et en diffère par beaucoup de formules heureuses, ou de dispositions nouvelles. C'est une législation originale, ou tout au moins remaniée et adaptée à des mœurs qui se rapprochent des nôtres.

La proposition prend soin de définir nettement, pour chaque titre, les personnes auxquelles ses dispositions s'appliquent. Elle prévoit comme source de recrutement, non l'examen, mais le concours, suivi d'un stage pratique d'une année.

« Les rapports d'après lesquels sont jugés le résultat du stage », de même que « les rapports administratifs » sur lesquels s'établit le classement pour l'avancement, sont communiqués à l'intéressé et visés par lui avant toute décision. Il peut y joindre des notes rectificatives ou complémentaires (art. 19 et 54).

Ainsi est résolue, de la façon peut-être la plus satisfaisante, la question du secret des notes.

Les promotions n'ont lieu qu'après un stage minimum de deux ans dans le grade immédiatement inférieur. Au-dessus de 3.500 francs de traitement, elles ont lieu exclusivement au choix, d'après un tableau de classement.

Citons les deux articles suivants, au titre *Droits et devoirs des fonctionnaires.*

« Art. 60. — Les fonctionnaires ont le droit de se réunir pour délibérer sur les questions d'utilité pratique concernant l'exercice de leurs fonctions ou sur l'opportunité éventuelle de simples vœux à émettre. »

« Art. 61. — Aucun fonctionnaire ne peut user de son au-

torité ou de son influence officielle pour exercer une pression sur l'action politique des individus. »

L'échelle des peines est intéressante. Le déplacement proprement dit n'en est pas une. Il figure au titre *Des mutations et promotions* :

« Art. 50. — En cas de transfert, le fonctionnaire doit accepter d'être transféré si les besoins du service l'exigent, mais l'emploi nouveau doit être égal en rang et en revenu, et le fonctionnaire a droit à la bonification des frais de déplacement. — Les dispositions du présent article ne sont pas applicables lorsque le fonctionnaire est déplacé sur sa demande et pour convenances personnelles. »

La gamme des peines administratives comprend, outre la rétrogradation pour incapacité notoire (qui ne peut être prononcée que pendant les deux années qui suivent la date de la nomination aux fonctions occupées) : la réprimande simple, la privation de congé, la réprimande avec mention au rapport administratif, la suspension du droit aux augmentations, la privation d'une partie du traitement (pendant un an au plus), le changement d'emploi, la suspension de fonctions, enfin la révocation.

Toutes ces peines sont prononcées par les supérieurs hiérarchiques. Seule la révocation est du ressort de Chambres et de Cours de discipline, dont nous avons décrit le fonctionnement particulièrement intéressant (1).

VII

La proposition Bergé émanait du parti libéral. La proposition Bertrand n'est, — l'exposé des motifs le dit —, qu'une

(1) Cf. *suprà*, p. 131, et *infrà*, ch. vi.

accommodation de la proposition Bergé à l'usage du parti socialiste.

Dans cette proposition, les peines sont, à partir de la suspension du droit aux augmentations, de la compétence du « Conseil d'arbitrage », si l'intéressé conteste la décision de son chef hiérarchique. Ce Conseil d'arbitrage est composé du président du conseil des prudhommes, de deux fonctionnaires tirés au sort dans la circonscription, et de deux autres fonctionnaires ou ouvriers désignés par l'inculpé (art. 122).

Un tel Conseil, on le voit, ne mérite guère le nom d'arbitre. Il a en effet le défaut que, si l'inculpé y est représenté, ses chefs ne le sont pas du tout.

La proposition socialiste a raison de vouloir que, non seulement la révocation, mais aussi les peines graves soient soumises à un Conseil de discipline. Mais pour tout le reste, dans le fond comme par la rédaction, la proposition Bergé lui est certainement supérieure.

La proposition Bergé mériterait même, ne fût-ce qu'au point de vue de sa rédaction, une attention particulière, de la part des auteurs de projets de loi français : attention qui ne semble malheureusement pas lui avoir été accordée.

Il existe en France une sorte de curiosité et d'engouement pour les productions étrangères, qui nous fait trop souvent oublier que nous trouvons aussi bon, et mieux adapté à nos mœurs, sans aller si loin.

Le projet de la Commission de revision des services administratifs, nommée en 1873 par l'Assemblée Nationale française ; les propositions belges, rédigées en français, sont peut-être ce dont on a le moins songé à s'inspirer jusqu'ici, dans les travaux préparatoires du statut. Nous ne pouvons que regretter cet oubli parfaitement injustifié.

VIII

Conclusions.

De tout cet exposé, quelques impressions d'ensemble se dégagent. Il est utile de les résumer.

Les législations qu'on vient d'énumérer, et qui appartiennent à des pays différents, ont certains points communs qui nous frappent.

Toutes établissent une distinction entre les fonctions politiques, qui ne sont pas permanentes, et les autres fonctions administratives, en faisant une place à part aux fonctions judiciaires.

Toutes établissent, parmi les fonctionnaires administratifs, des catégories diverses, auxquels correspondent des modalités différentes de statut.

Toutes subordonnent le recrutement des fonctionnaires à une double épreuve : examen ou concours, et stage probatoire.

Toutes règlent l'avancement en distinguant l'avancement de classe (augmentation du traitement) d'avec la promotion en grade.

La plupart enfin comportent un statut disciplinaire, qui détermine l'échelle des peines, et confient le prononcé des plus graves à un Conseil de discipline, avec appel devant un second degré de juridiction.

A côté de ces ressemblances positives, les lois dont il s'agit ont des silences également voulus.

Aucune ne confère aux fonctionnaires un droit d'association. La proposition Bergé ne leur reconnaît que le droit de réunion ; et elle est seule à aborder ce sujet : encore faut-il noter qu'il ne s'agit que d'une proposition faite en dehors du Gouvernement, et qui n'est pas encore votée.

Aucun des statuts ne suppose non plus une possibilité de grève dans les services publics.

Ce sont là des ressemblances, dont il est impossible de n'être pas frappé. Etant donné qu'elles surgissent, encore une fois, de milieux très différents, on est porté à supposer qu'elles sont la résultante de conditions, qui s'imposent à peu près partout aux gouvernements et à leurs fonctionnaires.

Les différences, qui, par ailleurs, se manifestent entre les statuts sont assez nombreuses dans le détail. Le législateur qui doit faire œuvre créatrice rencontrera plus d'un embarras dans le choix, voire quelques occasions de tâtonner. Mais il s'agit en général de nuances. Une difficulté, toutefois, s'élèvera presqu'à la hauteur d'une difficulté de principe. Sa solution commandera pour une bonne part toute l'économie de la loi.

Doit-on, au risque de nager dans le vague, faire une loi générale, s'étendant au plus grand nombre de fonctionnaires possible, englobant le plus possible de questions parmi celles qui les concernent ? Ou bien doit-on préférer, à l'étendue d'application de la loi, la profondeur et la précision dans cette application ?

Ni les règlements anglais, ni les lois allemandes, tous deux issus d'une longue expérience, n'ont la portée universelle et vague qu'on a voulu donner, en France, aux projets de statut des fonctionnaires.

Les lois allemandes sont générales comme ensemble de dispositions : mais chacune d'elles ne concerne qu'une catégorie d'agents.

Les règlements anglais sont généraux comme application : mais chacun d'eux ne vise qu'un genre d'abus, et le réprime d'une façon un peu différente suivant les diverses catégories de fonctions.

Ces exemples vécus méritent réflexion de la part du législateur français.

Mais, s'ils peuvent influer sur la conception et la portée de la loi, une chose doit être mise hors de doute : c'est la nécessité de légiférer ici.

Le consentement des Gouvernements, des Parlements et des peuples est unanime à manifester les bienfaits d'une réglementation fixe, sûre, évitant les à-coups de la politique, telle enfin que la loi seule peut la formuler dans notre pays.

Il est fâcheux de constater que, par la faute des Gouvernements qui se sont succédés, le Parlement français, un des premiers qui aient discuté la question des fonctionnaires, sera un des derniers à l'avoir résolue.

CHAPITRE V

LA NEUVIÈME LÉGISTATURE

Projet Clémenceau. — Rapport Jeanneney. — Rapport Chaigne. — Projet Briand. — Nouveau rapport Chaigne.

I

Revenons à la France. En 1906, rien n'avait encore été fait, disions-nous (1). Les fonctionnaires impatients se groupaient et s'agitaient. Des travaux intéressants vulgarisaient parmi eux la question du statut (2), et comparaient avec amertume l'état de la France à celui de l'étranger. Il advint, d'autre part, que leurs groupements, et surtout les plus frondeurs de ces groupes, les syndicats, attirèrent l'attention du Gouvernement, du Parlement et de la presse, où il fut beaucoup écrit pour et contre, sans que cela changeât grand'chose aux faits accomplis.

Il était tard, en effet, pour diriger le mouvement. Cependant le Gouvernement résistait encore à donner un statut législatif aux fonctionnaires ; et quand, débordé par les événements, il eut enfin recours au législateur, ce ne fut pas pour assurer des garanties individuelles à ses agents, ce fut pour

(1) Cf. *suprà*, p. 257.
(2) Cf. *suprà*, p. 96, n. 5.

demander des limites à leur droit d'association et des armes contre la grève.

II

Projet Clémenceau.

Cependant la première déclaration du ministère Sarrien-Clémenceau, celle qui précéda les élections de 1906, contenait ce passage :

« Nous sommes résolus à donner aux fonctionnaires toutes les garanties nécessaires contre l'arbitraire et le favoritisme.

« Nous avons confiance dans leur dévouement pour nous aider à assurer, par le respect de la discipline et de la loi, la régularité des services publics (1). »

Mais la seconde déclaration, celle qui suivit les élections législatives de 1906, annonçait un changement d'orientation :

« Nous vous demanderons aussi de modifier la loi de 1884 en supprimant les délits et les pénalités d'exception, et en accordant aux syndicats le droit de posséder et la capacité commerciale.

« Nous vous proposerons d'étendre le bénéfice de cette loi à d'autres catégories de citoyens.

« En refusant aux fonctionnaires le droit de grève, qui ne saurait leur être attribué sans péril pour l'intérêt public, nous vous proposerons de leur donner des garanties contre l'arbitraire par un statut régulier (2). »

(1) Déclaration lue au nom du Conseil des ministres par M. Sarrien, président du Conseil, à la Chambre des députés, le 14 mars 1906.

(2) Déclaration lue au nom du Conseil des ministres par

Que s'était-il passé entre temps ?

M. Sarrien avait constitué, au ministère de la Justice, une Commission composée de représentants de tous les départements ministériels, et chargée de « définir nettement pour des fonctionnaires l'exercice du droit d'association » et de leur donner « à ce point de vue l'avantage d'un statut régulier ».

L'exposé des motifs, précédant le décret, indiquait que, dans la pensée du ministre, le nouveau droit d'association devait dériver à la fois de la loi de 1901 et de 1884, cette dernière étant limitativement restreinte au domaine indiqué par ses art. 2 et 3 (1).

Il ajoutait :

« Le libéralisme de cette législation ne serait limité que par le strict maintien des obligations qui incombent à ces fonctionnaires, à raison du caractère social et nécessaire des services dont ils ont la charge, comme à raison des privilèges dont ils jouissent.

« C'est ainsi notamment qu'il paraît impossible de reconnaître aux agents de l'Etat le droit de recourir, pour la défense de leurs intérêts particuliers, à la grève, qui ne peut se concilier avec le fonctionnement normal et régulier des services publics, dont ils ont volontairement assumé la responsabilité en échange d'avantages incontestables.

« Les fonctionnaires et agents ne sauraient aussi, dans l'exercice du droit d'association, méconnaître leurs devoirs de discipline. Les libertés qui leur seront accordées ne pourraient donc compromettre l'autorité légitime, exercée sous le contrôle du Parlement, par le Gouvernement et par les chefs qui

M. Sarrien, président du Conseil, à la Chambre des députés, le 12 juin 1906.

(1) Cf. *suprà*, p. 140.

dirigent, sous ses ordres et sa responsabilité, les administrations publiques (1). »

M. Sarrien quitta le pouvoir avant que la Commission eût fait connaître le résultat de ses travaux. Mais, en lui succédant, M. Clémenceau renouvelait l'engagement solennel deux fois pris déjà :

« Le Gouvernement vous soumettra, pour régler le statut des fonctionnaires, un projet de loi qui, en leur assurant la liberté de l'association professionnelle et en les garantissant contre l'arbitraire, les maintiendra dans l'accomplissement de leur devoir envers l'Etat responsable des services publics (2). »

Le résultat de tant de déclarations et d'études fut un projet de loi que M. Clémenceau, devenu président du Conseil, déposa, de concert avec M. Guyot-Dessaigne, Garde des Sceaux, le 11 mars 1907 (3).

Le projet s'appliquait à « tous ceux qui, en qualité de délégués de l'autorité publique, d'employés, d'agents et de sous-agents, font partie des cadres permanents organisés pour assurer le fonctionnement d'un service public régi par l'Etat». Il ne concernait donc, ni les ouvriers des services de l'Etat, ni les employés des communes ou des départements.

Le projet accordait le droit d'association aux fonctionnaires civils, autres que les officiers de police judiciaire et les agents du personnel chargé de la police. Ces associations professionnelles étaient dotées de droits juridiques assez larges.

(1) Décret du 21 mai 1906 : *Journal Officiel* du 22 mai 1906, pp. 3529, 3530.

(2) Déclaration lue au nom du Conseil des ministres par M. Clémenceau, président du Conseil, à la Chambre des députés, le 5 novembre 1906.

(3) Chambre des députés, 9e légis., n° 833.

Seulement elles ne pouvaient être formées qu'entre fonctionnaires du même service ou de la même régie financière ; et défense leur était faite de se concerter ou s'affilier autrement « qu'entre elles et pour la sauvegarde de leurs intérêts communs ».

En outre : tout membre d'une association professionnelle pouvait s'en retirer à tout instant dans les conditions fixées par l'art. 7 de la loi du 21 mars 1884. — D'autre part, « tout fonctionnaire qui, sans excuse légitime, simultanément avec d'autres, et après une injonction à lui adressée, aura refusé sa coopération au service public auquel il est attaché, sera révoqué de sa fonction sans préjudice des sanctions pénales » ; et les provocations à ce fait, venant de fonctionnaires, étaient punies de l'interdiction à temps des fonctions ou emplois publics, et d'un emprisonnement de six jours à six mois, pouvant être porté à un an si la provocation était suivie d'effet.

Le projet ne contenait pas un mot relatif au statut proprement dit des fonctionnaires, aux garanties individuelles qu'ils attendaient « contre l'arbitraire et le favoritisme ».

III

La déception fut amère.

D'abord du côté des fonctionnaires qui désiraient un statut.

Ensuite du côté de ceux qui voulaient se syndiquer. Les instituteurs syndicalistes adressèrent au gouvernement un mémoire protestant contre le projet de loi et revendiquant le droit de « fusion nécessaire et féconde entre l'élément

manuel et l'élément intellectuel, c'est-à-dire entre le monde ouvrier et le prolétariat administratif (1) ».

M. Clémenceau leur répondit le 5 avril 1907 :

«... Contre ce projet, vous ne formulez qu'un grief de fond : c'est qu'il légifère pour des fonctionnaires, c'est-à-dire pour une catégorie de citoyens qui, à vous entendre, n'existerait pas.

« Aucun Gouvernement n'acceptera jamais que les agents des services publics soient assimilés aux ouvriers des entreprises privées, parce que cette assimilation n'est ni raisonnable ni légitime.

« Vous êtes pourvus d'un emploi par décision officielle... Vous apparaissez bien comme formant dans la société une catégorie spécialement avantagée, avec des droits et même, j'ose le dire, avec des devoirs particuliers.

« Au premier rang de ces obligations, il faut placer celle d'assurer la continuité du service public auquel vous êtes attachés...

« Vous êtes ainsi placés hors du droit commun des travailleurs des entreprises privées. C'est pourquoi la loi du 21 mars 1884, faite pour les salariés que menacent les variations dans les échanges économiques, ne peut ni ne doit s'appliquer à votre cas.

«... Les mêmes raisons valent contre votre admission dans les Bourses du Travail... Vous échappez à la loi de l'offre et de la demande. Il n'est pas en votre pouvoir de modifier par des transactions privées, comme pour les salariés du commerce et de l'industrie, une situation que vous tenez de la loi.

(1) Mars 1907. Cf. Rapport Jeanneney sur le projet relatif aux Associations de fonctionnaires, annexe V (Chambre des Députés, *Ann.*, 2e séance, 11 juillet 1907, — *Doc.*, 9e légis., n° 1213).

«... Votre place n'est pas davantage à la Confédération Générale du Travail. Elle y est d'autant moins qu'il s'y tient un langage auquel un éducateur ne peut pas apporter son adhésion... (1) »

Les syndicalistes voulurent passer outre. Un manifeste, qu'ils affichèrent, amena la révocation de M. Nègre. Ce fut l'occasion d'une série mémorable d'interpellations adressées au Gouvernement sur sa politique générale et sur l'exercice du droit syndical. Leur discussion constitue la meilleure documentation sur les syndicats de fonctionnaires et sur leurs rapports avec la Confédération Générale du Travail (2).

MM. Buisson, Jaurès, Ribot, Deschanel, Steeg y prirent part. Le Président du Conseil refusa très nettement aux fonctionnaires le droit de se syndiquer. Prenant le manifeste des revendications syndicales présentées par les instituteurs, il en lut le texte :

« Les syndicats doivent se préparer à constituer les cadres des futures organisations autonomes auxquelles l'Etat remettra le soin d'assurer, sous son contrôle et sous leur contrôle réciproques, les services progressivement socialisés. »

M. Clémenceau ajoutait alors :

« Il ne s'agissait pas là de constituer des syndicats, mais bien un état de gouvernement construit sur un modèle diamétralement opposé au modèle de la République actuelle.

«... Et ce n'est pas M. Jaurès qui le contestera, car dans un article de l'*Humanité* il appréciait ainsi ces réclamations des instituteurs : « L'affiliation des fonctionnaires publics au mouvement ouvrier, à la lutte prolétarienne, est un fait révolutionnaire. Oui, c'est un acte de révolution lorsque les

(1) Cf. Rapport Jeanneney, *loc. cit.*, annexe V.

(2) Cf. séances de la Chambre des 7, 8, 10, 11 et 14 mai 1907.

serviteurs de l'Etat s'emploient à changer la base même de l'ordre social dont l'Etat est l'expression et le gardien. »

«... Cette révolution, c'est la négation du Gouvernement qui est sur ces bancs. Le Gouvernement est obligé de leur dire : Halte-là, on ne passe pas (1). »

Le Gouvernement eut sans peine la majorité.

Cependant il avait mécontenté à la fois les amis et les adversaires de la révolution ; ces derniers, en refusant d'agir contre certaines menées subversives de la Confédération Générale du Travail. En outre, il n'avait pas satisfait les fonctionnaires. M. Steeg avait montré les abus dont ceux-ci souffraient, et qui exigeaient un remède (2). De ce remède, du statut, il n'était toujours pas question sur les bancs du Gouvernement.

M. Clémenceau espérait-il que le remède à l'arbitraire sortirait des seules associations de fonctionnaires ? Il semble que ce soit l'explication la plus rationnelle de son attitude. On peut imaginer qu'il se serait dit, obligé de subir les associations de fonctionnaires : limitons-les à un rôle compatible avec l'existence de l'Etat ; et, comme elles auront toujours tendance à sortir de ce rôle, ne donnons pas à leurs adhérents la garantie d'un statut, à l'abri duquel ils seraient intangibles pour continuer leurs menées. D'ailleurs, s'il se glisse des abus de favoritisme ou d'arbitraire dans l'administration, les associations ne manqueront pas de les signaler à la presse et au Parlement.

Le calcul peut être exact ; mais nous avons vu que les abus vingt fois dénoncés à la tribune se reproduisent toujours. Il faudrait instituer un moyen de les prévenir. Les fonc-

(1) Chambre, séance du 14 mai 1907.

(2) Cf. l'analyse de cet important discours, *suprà*, p. 164.

tionnaires ont donc raison de s'obstiner dans leur demande de statut. Le projet Clémenceau ne leur donnait aucune satisfaction de ce côté.

D'autre part, il ne contentait même pas tous les partisans des associations ; les syndicalistes criaient à la persécution.

Il semble qu'il soit assez risqué d'entreprendre ainsi le problème du statut, en dehors des routes éprouvées par l'expérience des autres peuples ; et uniquement par le côté des associations de fonctionnaires, qu'aucune législation étrangère n'a encore voulu sanctionner.

IV

La Commission nommée par la Chambre fut défavorable à cette façon de procéder. Il lui sembla qu'il fallait, à côté de la question collective, résoudre aussi la question individuelle des fonctionnaires ; et que leur concéder les garanties statutaires demandées était même le seul moyen de faire admettre par les fonctionnaires certaines restrictions à l'exercice du droit commun des associations.

M. Clémenceau lui-même se rendit compte de la nécessité d'apporter quelque modification à son projet. Dans un texte rectifié, remis à la Commission le 25 mai 1907, il indiquait (art. 4), que « des décrets règleront dans chaque département ministériel, au point de vue de leur recrutement et de leur avancement, le statut des fonctionnaires (1) ».

Mais nous avons dit pourquoi le régime des décrets ne peut, vu les précédents, satisfaire les intéressés (2). Pour qu'ils s'en

(1) Cf. Rapport Jeanneney, annexe III.

(2) Cf. *suprà*, p. 68.

contentent, il eût fallu que le Gouvernement y avisât vingt ans plus tôt ; et surtout qu'il les observât loyalement, à la façon du gouvernement anglais (1).

La Commission parlementaire pouvait d'autant moins s'en tenir là, qu'elle savait que le travail préparatoire établi par la Commission extraparlementaire, nommée par le décret du 21 mai 1906 (2), contenait des garanties statutaires relatives au recrutement, à l'avancement, et au régime disciplinaire des fonctionnaires (3). Or, ces dispositions, le Gouvernement les avait fait sauter du projet déposé à la Chambre. L'intention ministérielle était donc bien de les écarter de la loi.

La Commission parlementaire ne l'admit pas. Profitant de ce que M. l'abbé Lemire venait de renouveler sa proposition de loi antérieure (4), elle se saisit de cette proposition, à laquelle s'ajouta peu après une autre proposition de M. Ferdinand Buisson et de quelques-uns de ses collègues, « relative au statut des fonctionnaires professionnels dans les divers services publics civils (5) » ; et elle confia le rapport de ces propositions de loi à M. Chaigne.

Cependant, M. Jeanneney avait déposé un amendement au projet de loi sur les associations de fonctionnaires (6), et la Commission le chargeait du rapport. Ce rapport contient une importante étude juridique et historique sur les associations de fonctionnaires. Il conclut à leur laisser le choix entre la loi de 1901 et celle de 1884, mais en acceptant des limites à l'étendue de ces associations : elles ne pourraient se former

(1) Cf. *suprà*, p. 261.
(2) Cf. *suprà*, p. 301.
(3) Cf. Rapport Jeanneney, ch. II.
(4) Chambre, 31 mai 1907 ; cf. *suprà*, p. 256.
(5) Chambre, 30 janv. 1908, — 9e lég., n° 1482.
6) Cf. Rapport Jeanneney, annexe III.

qu'entre employés de même service, ou bien de même grade dans différents services. « Toute union avec d'autres groupements leur est interdite. » La révocation sanctionnait d'autre part la grève des fonctionnaires. Le contre-projet Jeanneney ne s'appliquait pas aux ouvriers ; mais il était étendu aux employés des départements et des communes.

V

Ce contre-projet fut déposé le 11 juillet 1907 (1). Mais, dès le mois de juin, par une lettre adressée à la Commission, et qui fut reproduite par la presse, le Gouvernement faisait connaître qu'il ne l'acceptait pas. Il lui reprochait notamment de leurrer les fonctionnaires en leur donnant le mot de syndicat, mais non la chose : reproche assez juste. Il ajoutait :

« Le contre-projet autorise les unions de fonctionnaires, mais en les soumettant à l'autorisation toujours révocable du ministre compétent. Le Gouvernement n'a pas pensé qu'il fût sans danger de laisser se former, même sous une condition précaire, des unions de fonctionnaires, qu'il deviendrait, sinon impossible en droit, au moins périlleux en fait, de dissoudre le jour où leur action commanderait une pareille mesure. Plutôt que de créer un provisoire toujours arbitraire, il lui a paru plus franc, puisqu'il ne voulait pas autoriser toutes les unions, de ne pas leur laisser la possibilité de se former. En retour, il a maintenu un droit très large d'association. »

Il faut rendre à M. Clémenceau cette justice, qu'il a toujours su prendre nettement et publiquement ses responsabilités, suivant en ceci la règle du véritable gouvernement parlementaire.

(1) Chambre, 9e lég., n° 1213.

Mais l'opposition formelle du Gouvernement aux conclusions de la Commission constituait une pierre d'achoppement pour le projet.

Si le Gouvernement ne peut pas légiférer sans les Chambres, il est quasi-impossible à celles-ci d'établir un statut des fonctionnaires, sans le concours du Gouvernement, qui est le chef de ces derniers et qui en a la responsabilité.

VI

Rapport Chaigne.

Les événements se chargèrent heureusement de ramener l'entente entre les deux pouvoirs. La révolte des postiers suscita, le 26 mars 1909, sur l'interpellation de M. Rouanet, un ordre du jour de la Chambre, dont la Commission s'empressa de prendre texte pour déposer son rapport sur le statut des fonctionnaires (1). En même temps, M. Jeanneney ayant été élu sénateur, M. Chaigne le remplaçait comme rapporteur du projet sur les associations, et déposait à ce sujet un rapport supplémentaire (2). Les deux projets allaient pouvoir se fusionner, puisqu'ils avaient le même rapporteur.

Le rapport Chaigne sur les propositions de statut débute par un exposé de l'histoire du statut des fonctionnaires en France et à l'étranger. Il conclut ensuite à l'élaboration d'un statut applicable aux « délégués de l'autorité publique, employés, agents et sous-agents... d'un service public civil régi par l'Etat. »

(1) Chambre, 2 avril 1909, — 9e lég., n° 2450, — *Ann.*, *Doc.*, t. LXXVII, pp. 449 et ss.

(2) Chambre, 2 avril 1909, — 9e lég., n° 2451, — *Ann.*, *Doc.*, t. LXXVII, pp. 474 et ss.

Ce statut reprend l'idée des Conseils d'administration, émise par le projet de la Commission de l'Assemblée Nationale (1). Le Conseil « assiste » le dépositaire de l'autorité chargé de nommer et de révoquer les fonctionnaires ; il est en outre consulté et peut émettre des vœux sur toutes les mesures d'ordre réglementaire concernant l'organisation du service.

Mais la Commission, par une initiative louable, transformait ces Conseils en une représentation corporative des fonctionnaires du service. Elle adjoignait aux chefs, membres de droit, des membres élus par leurs camarades.

Les Conseils d'administration devaient être composés, pour moitié des fonctionnaires les plus élevés en grade pris dans leur ordre d'ancienneté, et pour moitié de membres élus, à raison d'un fonctionnaire par chaque grade.

Le recrutement des fonctionnaires comportait un titre de capacité (concours, examen ou diplôme) ; et un stage probatoire suivi au besoin d'un examen pratique. Exception était faite pour les militaires bénéficiant de la loi du 22 avril 1905.

Les postes d'ambassadeur, chef de légation, secrétaire général et directeur de ministère, directeur général d'administration, procureur général, préfet, sous-préfet, secrétaire général de préfecture, gouverneur général et gouverneur des colonies restaient en dehors de ces règles. D'autre part, un quart des emplois de receveur buraliste, percepteur, receveur particulier et trésorier général pouvaient être attribués par le Gouvernement à des citoyens comptant au moins dix ans de services publics.

L'avancement comportait des grades et des classes. A l'in-

(1) Cf. *suprà*, p. 238.

térieur de chaque grade, l'avancement de classe est périodique, sauf opposition du chef hiérarchique. Quant à la promotion de grade, elle se fait d'après un tableau d'avancement, où le choix est représenté par des majorations d'ancienneté.

« Aucune recommandation ne devra être prise en considération par aucun de ceux qui ont qualité pour faire subir les examens et concours, ou dresser le tableau d'avancement (art. 17) ».

Des règlements d'administration publique devaient déterminer les permutations possibles.

Le projet prévoyait le licenciement et la mise à la retraite du fonctionnaire incapable.

Quant aux peines disciplinaires, celles du 1er degré (avertissement, censure, suspension d'emploi pour un mois au plus) étaient prononcées hiérarchiquement. Les autres (déplacement d'office avec disgrâce, rétrogradation au grade immédiatement inférieur, mise à la retraite d'office, révocation) étaient prononcées par le Conseil d'administration, en premier ressort, et, en appel « par une Cour de discipline composée de deux sénateurs, deux députés, deux conseillers à la Cour de cassation, deux Conseillers d'Etat, élus par leurs collègues. Le président est choisi parmi les parlementaires ».

En cas de grève, ces garanties disparaissaient : le Ministre prononçait les peines disciplinaires.

Les pourvois pour violation de la loi allaient au Conseil d'Etat. Il n'était pas touché au statut de la magistrature ni à celui des fonctionnaires de l'Enseignement public.

Cette proposition très simple contenait l'essence des garanties revendiquées par les fonctionnaires (1). Il lui man-

(1) La plupart des dispositions étaient empruntées à la propo-

quait la mise au point, dans le détail, que la collaboration du Gouvernement pouvait seule apporter.

Mais comme indication d'idées, et comme base de discussion, elle était suffisamment complète. Nous verrons que les projets ultérieurs y ont ajouté bien peu d'idées nouvelles ; ils en ont plutôt retranché.

Le rapport supplémentaire de M. Chaigne, relatif aux associations et complétant le rapport Jeanneney, contenait en annexes la proposition Merlin, le projet Trarieux, et le rapport Demôle, datant de 1895, et relatifs à l'interdiction des grèves dans les services publics (1). Ceci est significatif de l'état d'esprit que les récents troubles avaient créé au sein de la Commission.

VII

Projet Briand.

Le Gouvernement s'empressa d'en profiter pour reprendre les négociations. Lui aussi, pour avoir trop attendu, se trouvait pressé par les événements.

Il fit savoir à la Commission qu'il n'acceptait pas son projet, en ce qui touche notamment la discipline et le droit de révocation, lequel devait, dans tous les cas, appartenir au Gouvernement.

Mais il s'engageait à apporter « dès la rentrée de Pâques un projet s'inspirant de celui de la Commission (2) ».

Le nouveau projet fut déposé par MM. Clémenceau et

sition Buisson, qui avait elle-même mis à contribution les études de M. Demartial.

(1) Cf. *suprà*, p. 180.

(2) Note reproduite par les journaux du 1er avril 1909.

Briand le 25 mai 1909 (1), et il donna lieu à un nouveau rapport supplémentaire de M. Chaigne, en date du 18 juin suivant (2).

Cette fois le texte gouvernemental s'appliquait à la fois « au statut et au droit d'association des fonctionnaires », le terme de fonctionnaire restant défini comme précédemment (3).

Le titre I, relatif au statut, s'inspirait bien des dispositions de la Commission pour le recrutement, l'avancement et la discipline des fonctionnaires. Mais une différence importante consistait dans la suppression des Conseils d'administration prévus au rapport Chaigne.

Ils étaient remplacés, pour les sanctions disciplinaires seulement, par des Conseils de discipline composés « de membres de droit nommés à raison de leurs fonctions, et de deux fonctionnaires du même service et du même grade que le fonctionnaire déféré, élus annuellement, ainsi que leurs suppléants, par leurs collègues (art. 13) ».

Ces Conseils n'avaient pas à connaître des peines du 1er degré (avertissement, blâme ou censure). Ils n'avaient qu'un avis à donner au Ministre sur les peines du 2e degré (radiation du tableau d'avancement, ajournement d'une promotion à l'ancienneté, déplacement disciplinaire, rétrogradation de classe, rétrogradation de grade). Ils prononçaient en revanche les peines du 3e degré (mise en disponibilité d'office, révocation), mais sauf appel possible à un Conseil supérieur de discipline, composé de deux Conseillers d'Etat (dont un président), deux Conseillers à la Cour de Cassa-

(1) Chambre, 9e lég., n° 2511. — *Ann.*, *Doc.*, t. LXXVII, pp. 1179 et ss.

(2) Chambre, 9e lég., n° 2572. — *Ann.*, *Doc.*, t. LXXVII, pp. 1242 et ss.

(3) Cf. *suprà*, p. 310.

tion, deux conseillers-maîtres à la Cour des Comptes, désignés annuellement par le Conseil des ministres.

Le projet ajoutait :

« Il ne peut être passé outre la décision du Conseil supérieur que par un décret motivé, rendu en Conseil des ministres sur le rapport du ministre compétent » (art. 21).

Cette disposition, en vérité contraire au principe d'une juridiction disciplinaire, prétendait se fonder sur le principe de la responsabilité ministérielle devant le Parlement.

Les autres différences entre le projet gouvernemental et celui de la commission étaient moins importantes. Sur quelques points, le Gouvernement comblait des lacunes, ou introduisait des rédactions meilleures. Il en était ainsi, à propos du statut des fonctionnaires attachés au cabinet des ministres. Il eût suffi de développer cette partie du projet pour arriver à la distinction des fonctionnaires politiques d'avec les fonctionnaires non politiques : distinction qui est, nous l'avons vu, fondamentale dans la législation des autres pays parlementaires. Il est fâcheux qu'on n'y ait pas songé.

VIII

Nouveau rapport Chaigne.

Sur d'autres points, le projet du Gouvernement faisait de petites brèches au texte de la Commission. Celle-ci, dans son nouveau rapport, maintint énergiquement les conditions de concours et de stage posées par elle à l'entrée de la carrière. Elle rétablit aussi les Conseils d'administration supprimés par le ministre, et leur intervention en matière disciplinaire.

La Commission acceptait toutefois la composition du Con-

seil supérieur de discipline, proposée par le Gouvernement. Elle stipulait seulement que les membres de cette Cour seraient élus par leurs collègues, au lieu d'être désignés par le ministre.

A titre de transaction, la Commission acceptait encore de donner le dernier mot au Conseil des ministres, en matière disciplinaire.

Enfin elle adoptait sans modification le titre II du projet ministériel, relatif aux associations de fonctionnaires. Ce titre ne parlait plus de loi de 1901 ni de loi de 1884, et il autorisait les fonctionnaires à s'associer « librement » entre eux. Mais l'étendue de ses dispositions en faisait une véritable loi des associations, spéciale aux fonctionnaires, et s'appliquant à leurs groupements, quels que fussent le nom et la loi d'origine dont ils se réclamaient.

On pouvait pressentir que, si l'accord n'était pas fait, il n'était pas loin de se faire entre la Commission parlementaire et le Gouvernement.

Mais la législature était trop avancée pour que le projet pût venir en discussion.

Cette neuvième législature n'avait toutefois pas été inutile. On peut l'intituler : la période des travaux préparatoires. Nous venons de voir que ceux-ci avaient été activement poussés. La ténacité de la Commission nommée par la Chambre avait amené enfin le Gouvernement à déposer un projet de statut complet. Elle renversait ainsi le premier des obstacles, qui depuis soixante ans barrait la route à toute action parlementaire. Il était permis d'espérer qu'engagé dans cette route, le Gouvernement y persévérerait.

CHAPITRE VI

LE PROJET ACTUEL

Les élections de 1910. — Rapport Maginot. — Examen du texte. — A qui s'applique le projet ? — Les Conseils. — Les associations.

I

Les élections de 1910.

Le « Barodet » de la dixième législature (1) nous révèle qu'un nombre relativement considérable de députés, — 239, sur 597 élus, — firent allusion dans leur profession de foi au statut des fonctionnaires.

En revanche, 48 seulement se déclarèrent partisans des syndicats de fonctionnaires.

Le rapprochement de ces deux chiffres est significatif. Il faut y voir, certes, le résultat des événements, des grèves notamment, qui avaient précédé les élections.

Depuis 1908, la question des syndicats de fonctionnaires a été éclairée par les affirmations syndicalistes elles-mêmes.

(1) On donne ce nom au rapport fait, après chaque renouvellement législatif, par une Commission chargée de réunir, de publier et d'analyser les programmes et les engagements électoraux des élus. M. Barodet avait pris l'initiative de ces rapports. Celui de la 10e législature (Chambre, 25 décembre 1910, 10e lég., n° 385), est de M. Camille Fouquet.

En revanche, la persistance du favoritisme dans les sphères gouvernementales a convaincu tous les esprits de la nécessité d'une réforme statutaire législative (1).

Aussi, loin de désavouer l'attitude de sa Commission vis-à-vis du Gouvernement, la Chambre ne laissa-t-elle passer aucune occasion d'affirmer son désir de réformes, au regard des fonctionnaires, et sa volonté de les réaliser.

Déjà, en 1905, à propos des notes secrètes données aux fonctionnaires, en 1909 et en 1910, au sujet de la Cour des Comptes et du Conseil d'Etat, la Chambre avait affirmé son intervention, par des textes insérés dans les lois de finances (2). Elle avait, le 26 mars 1909, enjoint à sa Commission de déposer un rapport sur le statut des fonctionnaires (3). La loi de finances du 13 juillet 1911 fut l'occasion pour l'Assemblée de témoigner sa persévérance dans les mêmes intentions.

Six articles furent insérés dans la loi, relatifs aux fonctionnaires qui font partie des cabinets ministériels, et à divers abus répréhensibles (4). D'autres textes plus draconiens eussent été votés, si le nouveau rapporteur de la Commission de l'Administration générale, M. Maginot, n'avait fait remarquer l'inconvénient de discuter par bribes le statut des fonctionnaires ; et s'il ne s'était engagé à déposer promptement son rapport sur le projet du Gouvernement (5).

(1) Cf. *suprà*, pp. 64 et 69.

(2) Cf. *suprà*, pp. 70 et 87.

(3) Cf. *suprà*, p. 310.

(4) Art. 90, et 141 à 146 ; cf. Louis Rolland, *La réaction contre les abus du favoritisme*, pp. 571 et ss.

(5) Cf. Chambre, séance du 12 avril 1911.

II

Rapport Maginot.

En effet, au lendemain des élections, le 30 juin 1910, M. Briand, président du Conseil, avait renouvelé, avec M. Barthou, garde des Sceaux, le dépôt du projet de statut présenté par le précédent ministère (1).

Le rapport fut confié à M. Maginot, ainsi que le soin de trouver la formule qui unirait sur un même texte le Gouvernement et la Commission.

M. Maginot soumit à celle-ci « un texte s'inspirant à la fois du projet gouvernemental et des propositions rapportées par MM. Chaigne et Jeanneney, texte transactionnel où le rapporteur s'efforçait de concilier dans la mesure du possible les deux points de vue en présence.

« C'est ce texte que la Commission a fait sien, après plus d'une année de discussion, non sans lui avoir fait subir de nombreux remaniements, dont la plupart ont été suggérés par le Gouvernement, à la collaboration duquel il était d'autant plus indispensable de faire appel que le cabinet Poincaré, dès son arrivée au pouvoir, manifestait son intention de revenir sur le projet déposé par M. Briand, dont il se refusait à accepter plusieurs dispositions essentielles.

« A ce texte, le Gouvernement a d'ailleurs fini, après de laborieux pourparlers, par donner son adhésion de principe, adhésion qui n'a pu être obtenue qu'au prix de nombreuses concessions, telles que, pour ne citer que les plus impor-

(1) Chambre, 30 juin 1910, — 10e lég., n° 200, — *Ann. Doc.*, t. LXXIX, pp. 574 et ss.

tantes : la renonciation, de la part de la Commission, à la création des Conseils d'administration, dont tous les ministres consultés se sont déclarés les adversaires ; la suppression de l'appel en matière disciplinaire, et, par conséquent, du Conseil supérieur, dont le projet Briand avait cependant admis la création ; le retrait des dispositions relatives aux retraites, dont le ministère des Finances a fait savoir qu'il ne pourrait prendre la responsabilité de l'application, etc... Par contre, le Gouvernement, il faut le reconnaître, a accepté sur des points essentiels, comme la composition, les attributs des Commissions d'avancement et des Conseils de discipline, le régime des associations, de se rallier aux vues de la Commission (1). »

Ce que nous pouvons conclure de cet exposé, c'est que le projet n'a pas été repris jusque dans ses fondements ; et que la discussion en reste assez instable.

Nous demeurons en présence des restes d'une proposition très antérieure : celle qui faisait l'objet du premier rapport Chaigne (2), et que la Commission parlementaire avait mis sur pied avec beaucoup de mérite, puisque le concours du Gouvernement lui était alors refusé. Nous avons dit de ce premier texte que, venu au jour dans de telles conditions, il ne pouvait constituer qu'une base de discussion.

Lorsque le Gouvernement fit à son tour le geste de déposer un projet, l'affaire était engagée, le temps pressait ; M. Briand dut adopter un texte voisin de celui de la Commission : sans quoi son acte, au lieu de signifier une reprise de pourparlers, aurait pris le sens d'une rupture.

Il est fâcheux que le répit des élections de 1910 n'ait pas

(1) Rapport de M. Maginot, déposé à la Chambre le 12 juillet 1911, — 10 lég., n° 1214, pp. 17 et 18.

(2) Cf. *suprà*, p. 310.

été mis plus à profit, par le Gouvernement d'une part, et par la Commission de l'autre, pour se documenter, et pour asseoir définitivement la réforme.

Au lieu qu'il en soit ainsi, le Ministère a renouvelé son geste de dépôt d'un projet, dans les mêmes formes ; et la Commission parlementaire, soucieuse de hâter la discussion, ne s'est livrée, depuis, qu'à un travail de négociations, indispensable sans doute, mais purement surperficiel. Etant donné un certain nombre de divergences entre le texte de la Commission et celui du Gouvernement, il s'est agi pour elle de trouver un terrain d'entente moyen ; en cédant sur un point, et en obtenant que le Gouvernement diminuât son intransigeance sur un autre.

Nous ne pouvons que féliciter le rapporteur d'avoir atteint son but de conciliation. Cependant, il le dit lui-même, le terrain de discussion ainsi obtenu n'est pas très solide. Déjà le ministère Poincaré a fait certaines réserves. Un autre Gouvernement en fera d'autres, peut-être. La Commission, de son côté, sent qu'elle n'a pas eu satisfaction sur tel point capital, comme celui des Conseils d'administration ; et elle en éprouve un légitime regret.

Il en est toujours ainsi lorsque les transactions, au lieu de reposer sur des questions de principe solidement débattues de part et d'autre, consistent en de simples confrontations de textes. On aboutit à des accords plus apparents que sérieux.

C'est quelque chose assurément qu'un tel accord ; c'est beaucoup même. Seulement, il ne nous prive pas d'examiner avec soin le projet ainsi obtenu. La discussion, à laquelle il sera soumis, peut, en effet, réserver des surprises, à la Chambre comme au Sénat. Il ne faudrait pas que les fonctionnaires s'en étonnent ou s'en alarment. Il est probable

que le Gouvernement et la Commission elle-même attendent de ces débats un supplément d'indications sur les bases définitives du futur statut.

III

Examen du texte.

Examinons donc rapidement ce projet. Il est ainsi conçu :

Projet de loi.

TITRE PREMIER

Statut des fonctionnaires.

CHAPITRE PREMIER

Dispositions générales.

Article 1er. — Sont considérés comme fonctionnaires, pour l'application de la présente loi, tous ceux qui, en qualité de délégués de l'autorité publique, d'employés, d'agents ou de sous-agents, occupent dans un service public civil régi par l'Etat un emploi permanent, rémunéré par un traitement mensuel ou par l'allocation de remises et ouvrant droit au bénéfice éventuel d'une pension de retraite.

CHAPITRE II

Recrutement.

Art. 2. — Nul ne peut être admis dans une catégorie de fonctions, par voie de première nomination, s'il n'est Français, s'il ne jouit de ses droits civils, et, quand il est majeur, de ses droits civils et politiques, et, en outre, s'il n'a satisfait soit à un concours, soit à un examen.

L'autorité investie du pouvoir de nommer arrête la liste des candidats admis à prendre part au concours ou à l'examen.

Tout candidat exclu du concours ou de l'examen a le droit de connaître le motif précis de son exclusion.

Art. 3. — L'admission n'est définitivement prononcée qu'après un stage probatoire suivi, s'il y a lieu, d'une épreuve pratique.

Une indemnité, qui ne peut excéder le traitement de début, est attribuée au stagiaire. Cette indemnité est passible de retenues en vue de la retraite, lorsque le stage est accompli après la vingtième année. Le montant de ces retenues est remboursé au stagiaire qui n'a pas obtenu son admission définitive.

Art. 4. — En l'absence d'épreuve pratique, les candidats admis sont nommés dans l'ordre résultant de leurs notes de concours ou d'examen.

Lorsque le stage est suivi d'une épreuve pratique, c'est le classement obtenu dans cette épreuve qui détermine le rang d'admission.

Les nominations ne peuvent être faites qu'à la dernière classe du grade le moins élevé de chaque catégorie de fonctions.

Art. 5. — Dans ces cas déterminés par les règlements organiques, le diplôme de sortie d'une école préparatoire peut tenir lieu des épreuves indiquées par les articles 2 et 3 de la présente loi.

Art. 6. — Un certain nombre d'emplois seront réservés aux citoyens ayant rendu des services au pays ainsi qu'aux fonctionnaires comptant un nombre déterminé d'années de services administratifs. Un règlement d'administration publique arrêtera la liste des emplois qui pourront être ainsi attribués et fixera la proportion en même temps que les conditions dans lesquelles cette attribution pourra être faite. Une Commission instituée auprès de chaque Ministre examinera les titres des candidats et formulera un avis sur leur candidature.

Art. 7. — Toute nomination est rendue publique dans le délai d'un mois, soit par l'insertion au *Journal Officiel*, soit par l'insertion au *Bulletin officiel* du Ministère intéressé.

CHAPITRE III

De l'avancement.

Art. 8. — La promotion à une classe supérieure dans chaque grade ou emploi a lieu soit au choix, soit à l'ancienneté dans les conditions déterminées pour chaque grade ou emploi et pour chaque service.

La proportion réservée à l'ancienneté ne peut être inférieure à la moitié. Toutefois, il n'est pas tenu compte de cette proportion lorsque le choix est remplacé par des majorations d'ancienneté.

Dans les services où la classe comporte un maximum et un minimum de traitement, les augmentations de traitement, à l'intérieur des classes, s'obtiennent exclusivement à l'ancienneté.

La promotion à un grade ou emploi supérieur a lieu soit au choix, soit à la suite d'un concours ou d'un examen d'aptitude.

En dehors des cas de concours ou d'examen, nul ne peut bénéficier d'un avancement de classe ou de grade s'il n'est porté sur un tableau d'avancement et s'il ne compte un minimum d'années de services dans la classe ou le grade immédiatement inférieur.

Art. 9. — Le nombre des inscriptions au tableau sera limité dans des proportions déterminées pour chaque service par un règlement d'administration publique.

Si, dans le cours de l'année, le tableau est épuisé, il peut être complété dans la forme prescrite par l'article précédent.

Art. 10. — Le tableau d'avancement est arrêté annuellement par l'autorité investie du pouvoir de nommer, après avis d'une commission composée de membres nommés à raison de leurs fonctions et de deux membres élus par le personnel pour chaque grade ou emploi ou groupement de grades ou d'emplois.

Les représentants du personnel ne participent à la confection du tableau qu'en ce qui concerne les fonctionnaires de leur grade.

Art. 11. — Le tableau d'avancement est immédiatement rendu public.

Dans le délai de quinze jours qui suit cette publication, les réclamations peuvent être adressées à l'autorité investie du pouvoir de nommer par le fonctionnaire ou l'association intéressés. Cette autorité statue dans le délai d'un mois et ne peut modifier le tableau que sur avis conforme de la commission instituée à l'article précédent.

Art. 12. — Les promotions ont lieu dans l'ordre des inscriptions au tableau. Néanmoins, en ce qui concerne la promotion de grade, l'autorité investie du pouvoir de nommer peut, lorsque l'intérêt du service l'exige, déroger à la règle

ci-dessus édictée, mais à la condition de prendre l'avis de la commission visée par l'article 10 de la présente loi.

Art. 13. — Chaque année, tout fonctionnaire est noté sur sa conduite, son zèle et ses aptitudes. Ces notes sont communiquées aux intéressés sur leur demande.

CHAPITRE IV

Permutations.

Art. 14. — Un règlement d'administration publique déterminera les catégories de fonctions entre lesquelles peuvent avoir lieu les permutations et établira une équivalence entre les grades respectifs. Sera nulle toute permutation non prévue par ce règlement.

Le règlement organique de chaque corps déterminera la proportion des emplois de chaque grade qui peuvent être occupés par des fonctionnaires venant d'un autre corps.

Art. 15. — Le permutant est nommé dans son nouvel emploi à la classe du fonctionnaire avec lequel il permute. Son ancienneté dans cette classe date du jour de son entrée en fonctions.

Art. 16. — Les permutations ne pourront être réalisées que par des décrets ou des arrêtés ministériels motivés qui devront être publiés au *Journal Officiel* dans les quinze jours de leur date.

CHAPITRE V

Discipline.

Art. 17. — Les peines disciplinaires du premier degré sont :

L avertissement avec inscription au dossier ;

Le blâme avec inscription au dossier.

Elles sont prononcées par l'autorité compétente après avis des chefs hiérarchiques.

Art. 18. — Les peines disciplinaires du deuxième degré sont :

La rétrogradation sur le tableau d'avancement ;

La radiation du tableau d'avancement ;

Le déplacement disciplinaire ;

La rétrogradation de classe.

Ces peines sont prononcées par l'autorité compétente après avis d'un Conseil de discipline composé de trois membres de droit nommés à raison de leurs fonctions et de deux fonctionnaires du même service et du même grade que le fonctionnaire déféré, élus annuellement, ainsi que leurs suppléants, par leurs collègues.

La présidence de ce Conseil est attribuée au fonctionnaire le plus élevé en grade, ou à égalité de grade, au fonctionnaire le plus ancien.

Ne peut faire partie du Conseil de discipline le chef hiérarchique sur la proposition duquel la poursuite disciplinaire est décidée ou sous les ordres immédiats duquel se trouve le fonctionnaire au moment de sa comparution.

Le fonctionnaire déféré peut récuser un des membres élus et un des membres de droit autre que le président.

Les délibérations du Conseil de discipline, qu'elles aient à se traduire en un avis, conformément aux dispositions du paragraphe 2 du présent article, ou en une décision comme le prévoit l'article 19, sont prises à la majorité. S'il y a partage, il profite au fonctionnaire déféré. Le vote a toujours lieu au scrutin secret.

Le Conseil de discipline ne peut émettre un avis ou prendre une décision qu'après une instruction suivie d'un débat oral et contradictoire, au cours duquel le fonctionnaire déféré peut citer des témoins et se faire assister par un défenseur choisi parmi les agents de son grade ou parmi les avocats inscrits au barreau.

Les séances du Conseil de discipline sont publiques à moins que le huis clos ne soit ordonné ou que le fonctionnaire déféré ne le réclame.

Art. 19. — Les peines disciplinaires du troisième degré sont :

La rétrogradation de grade ;

La mise en disponibilité d'office ;

Le remplacement ;

La révocation.

Ces peines sont prononcées par le Conseil de discipline, dont la composition et le fonctionnement sont réglés par l'article précédent.

Il ne peut être passé outre à la décision du Conseil de discipline que par un décret motivé pris en Conseil des Ministres sur le rapport du Ministre compétent et publié dans le plus bref délai au *Journal Officiel.*

Art. 20. — Aucun fonctionnaire ne peut être l'objet d'une mesure disciplinaire qu'après avoir été invité à prendre connaissance de son dossier, conformément à l'article 65 de la loi du 22 avril 1905, et à fournir ses justifications écrites.

Copie de son dossier peut être prise par le fonctionnaire ou par le défenseur de celui-ci.

Art. 21. — Dans les cas graves et urgents, si l'intérêt du service l'exige, le fonctionnaire peut, en attendant la décision disciplinaire à intervenir, être suspendu par le Ministre, le chef de service ou les agents de direction ou de contrôle délégués à cet effet.

Le Conseil de discipline, devant lequel le fonctionnaire suspendu vient à être déféré, apprécie s'il y a lieu de s'indemniser de la perte de traitement subie par lui pendant la durée de la suspension.

Art. 22. — En cas de cessation collective ou concertée de service, toutes peines disciplinaires peuvent être prononcées sans l'intervention des Conseils de discipline et sans l'accomplissement des formalités ci-dessus spécifiées.

Le fonctionnaire qui a été l'objet dans ces conditions d'une

des pénalités prévues à l'article 19 peut, au cas où la peine encourue par lui résulterait d'une erreur matérielle, s'il n'a abandonné son poste que contraint par la violence ou s'il n'a pu le rejoindre par suite d'un empêchement de force majeure, introduire dans le délai d'un mois qui suivra la mesure prise contre lui une demande en revision devant le Conseil de discipline. Ce dernier devra faire toutes diligences pour rendre sa décision dans le plus bref délai, et, au plus tard, dans les deux mois à dater du dépôt de la demande en revision.

La disposition du dernier paragraphe de l'article 19 s'applique aux décisions prises par le Conseil de discipline en exécution du présent article.

Le fonctionnaire qui, à la suite d'une demande en revision de ce genre, est réintégré dans son grade ou son emploi, a droit au rappel de son traitement.

CHAPITRE VI

Mutations. — Mise en disponibilité.

Art. 23. — Les mutations sont prononcées par l'autorité investie du pouvoir de nommer. Lorsqu'elles entraînent un changement de résidence dans l'intérêt du service, une indemnité est allouée au fonctionnaire déplacé.

Art. 24. — En dehors de la mise en disponibilité par mesure disciplinaire, un fonctionnaire ne peut être mis en disponibilité que sur sa demande pour convenances personnelles ; d'office, en cas de suppression de son emploi, pour raisons de santé ou dans le cas prévu par l'article 26.

Le fonctionnaire mis en disponibilité d'office par suite de la suppression de son emploi continue à recevoir son traitement pendant le temps où il reste en disponibilité.

En dehors des cas prévus par l'article 26, la durée de la mise en disponibilité d'office ne peut excéder trois ans.

Le temps passé en disponibilité ne compte pas pour l'avancement.

CHAPITRE VII

Incompatibilités.

Art. 25. — Aucun fonctionnaire ne peut, sans que ce cumul n'ait été au préalable autorisé par le Ministre dont il relève, cumuler ses fonctions avec une autre profession ou occupation donnant droit à une rémunération.

Pendant l'exercice de ses fonctions, aucun fonctionnaire ne peut faire partie, à moins qu'il ne s'agisse de sociétés coopératives constituées entre fonctionnaires, d'un conseil d'administration ou de surveillance d'une société financière, industrielle ou commerciale.

Art. 26. — Aucun fonctionnaire ne peut cumuler ses fonctions avec un mandat de député ou de sénateur. Son élection entraîne sa mise en disponibilité d'office.

Le fonctionnaire élu sénateur ou député a droit, à l'expiration de son mandat et dans un délai qui ne peut excéder trois mois, à être réintégré dans le poste qu'il occupait précédemment, et au cas où ce poste n'est plus vacant, à être nommé à un emploi équivalent.

Tout fonctionnaire candidat à une élection sénatoriale ou législative est mis en congé sans solde du jour où sa candidature a été publiquement posée, soit par la décision d'un congrès, soit par voie de réunions, de journaux, de circulaires ou d'affiches.

La mise en congé sans solde ne peut excéder six mois et

n'entraîne pas le remplacement du fonctionnaire placé dans cet état.

CHAPITRE VIII

Dispositions diverses.

Art. 27. — Les personnes appelées à faire partie d'un cabinet de Ministre ou de Sous-Secrétaire d'Etat ne peuvent entrer ou avancer dans une administration qu'en conformité des règles établies par la présente loi.

Art. 28. — Les dispositions du Titre premier de la présente loi ne s'appliquent pas aux directeurs généraux et administrateurs des grands services de l'Etat, aux secrétaires généraux, directeurs, sous-directeurs et chefs de service des Ministères, aux inspecteurs généraux et inspecteurs relevant directement du Ministre, aux membres du Conseil d'Etat et de la Cour des Comptes, aux fonctionnaires de l'ordre judiciaire, diplomatique et consulaire, aux préfets, aux secrétaires généraux des préfectures, aux sous-préfets, aux gouverneurs généraux, gouverneurs, lieutenants-gouverneurs et secrétaires-généraux des colonies.

Les fonctionnaires compris dans l'énumération qui précède ne peuvent être révoqués que par décret rendu en Conseil des Ministres.

Art. 29. — Il n'est pas dérogé aux dispositions de la loi du 21 mars 1905 sur le recrutement de l'armée réservant certains emplois aux anciens militaires.

Il n'est pas dérogé non plus, sauf en ce qui concerne le personnel des administrations centrales, aux lois, décrets et règlements qui ont fixé les conditions de recrutement et d'avancement, ainsi que le régime disciplinaire du personnel enseignant, scientifique et administratif relevant du Ministère de l'Instruction publique.

Art. 30. — Il ne doit figurer aucune recommandation ni dans les dossiers des candidats appelés à subir des examens et concours, ni dans ceux des agents en fonctions. Toute infraction à cette règle donne lieu à une action disciplinaire contre le chef de service dont la responsabilité peut être mise en cause. Cette action est ouverte par le supérieur hiérarchique du chef de service pris en faute, soit spontanément, soit sur la plainte motivée des intéressés ou des fonctionnaires ayant fait partie du jury, de la commission ou du Conseil de discipline devant lequel la recommandation a été produite. L'autorité saisie d'une plainte de ce genre doit procéder à son instruction, dans un délai qui ne peut excéder quinze jours. L'auteur ou les auteurs de la plainte ont le droit d'être entendus.

Il est interdit à tout chef de service de répondre aux recommandations visant soit des candidats, soit des agents en fonctions.

Les chefs de service reconnus coupables d'infractions aux règles ci-dessus édictées, seront punis d'un blâme avec inscription à leur dossier, et, en cas de récidive, d'une des peines énumérées à l'article 19 de la présente loi.

Art. 31. — Dans le délai d'un an à dater de la promulgation de la présente loi, des règlements d'administration publique organiseront les divers corps ou catégories de fonctionnaires en conformité des règles établies par le présent Titre.

Art. 32. — Dans le délai de deux ans à dater de la promulgation de la présente loi, des règlements d'administration publique détermineront les conditions d'application du présent Titre aux fonctionnaires des colonies, des départements et des établissements publics.

Dans le même délai, chaque Conseil municipal élaborera, en s'inspirant des principes déposés dans le présent titre, un règlement fixant le statut des fonctionnaires communaux. Ce règlement devra être approuvé par le Préfet pour les communes dont le revenu est de moins de trois millions, et

par décret lorsque le revenu de la commune est supérieur à ce chiffre. Si, à l'expiration du délai fixé, le règlement n'a pas été pris, il en sera imposé un d'office à la commune, dans les trois mois qui suivront, par l'autorité qui a qualité pour donner l'approbation.

TITRE II

Associations.

Art. 33. — Les fonctionnaires autres que les agents de la force publique peuvent constituer entre eux, en vue de l'étude et de la défense de leurs intérêts professionnels, soit des associations dans les conditions de la loi du 1er juillet 1901, soit des syndicats dans les conditions de la loi du 21 mars 1884, mais seulement sous les dérogations ci-après :

1° Toutes les associations de fonctionnaires régies par la loi de 1901 sont, comme les syndicats, assujetties à la déclaration et aux formalités qui l'accompagnent. Elles ne peuvent se donner aucun objet politique ;

2° Les associations, les syndicats, leurs unions ne peuvent se former qu'entre fonctionnaires appartenant à une même administration centrale, coloniale, départementale ou communale, à un même service ministériel ou à une même régie financière, à l'administration d'établissements publics de même ordre, ou encore, entre fonctionnaires qui, bien qu'appartenant à des administrations, services, régies, ou même à des départements ministériels distincts, y occupent un emploi semblable. Toute union avec d'autres groupements leur est interdite ;

3° Les associations, syndicats ou unions peuvent recevoir, conformément à l'article 910 du Code civil, des dons et legs

dont le montant et les revenus ne peuvent être affectés qu'à la création ou à l'entretien des œuvres d'assistance mutuelle définies par l'article 1er, § 1er de la loi du 1er avril 1898 ;

4° Les mêmes groupements peuvent poursuivre devant la juridiction compétente l'annulation des mesures prises contrairement aux dispositions législatives ou réglementaires, sans préjudice des recours individuels des intéressés.

En cas d'infraction aux dispositions du présent article, les sanctions prévues aux articles 7 et 8 de la loi du 1er juillet 1901 ou de l'article 9 de la loi du 21 mars 1884 sont applicables.

Art. 34. — Les associations, syndicats ou unions peuvent présenter directement aux chefs de service et aux Ministres les vœux qu'ils croient devoir formuler sur les questions se rattachant aux intérêts professionnels de leurs membres.

Art. 35. — Il est interdit aux associations, syndicats et unions de provoquer les fonctionnaires à la cessation simultanée de leur service.

Les directeurs ou administrateurs des associations ou unions coupables d'infractions à cette règle, seront punis d'une amende de 100 à 300 francs, et en cas de récidive, d'une amende double et d'un emprisonnement de six jours à un an, sans préjudice de la dissolution des associations qui pourra être prononcée en conformité des dispositions des lois du 1er juillet 1901 et du 24 mars 1884.

Art. 36. — Les associations de fonctionnaires actuellement reconnues d'utilité publique sont admises de plein droit aux avantages de la présente loi et soumises à ses sanctions.

Art. 37. — Il n'est en rien dérogé à la loi du 1er avril 1898 relative aux sociétés de secours mutuels.

Art. 38. — Dans le délai d'un an à dater de la promulgation de la présente loi, un règlement d'administration publique déterminera les conditions d'application du présent Titre, notamment, la nature, l'étendue des services pu-

blics et les catégories d'emplois considérés comme semblables.

Ces textes seront aisément compris du lecteur, après ce qui a été dit au cours de la présente étude. Il en trouverait d'ailleurs le commentaire détaillé dans le rapport de M. Maginot.

Bornons-nous à quelques réflexions d'ordre général.

IV

A qui s'applique le projet ?

Voici une première question de méthode qui se pose. Doit-on légiférer pour une quantité innombrable d'agents de toute catégorie, de toute position, ou bien édicter une série de statuts adaptés à la condition de chacun ?

Il semble que, sous ce rapport, la Commission ait été séduite par un examen trop superficiel des législations étrangères.

Les extraits de celles-ci, dont s'autorisaient les écrits publiés en faveur du statut, étaient volontiers présentés comme susceptibles d'une application générale aux services publics.

Or, nous nous sommes rendu compte qu'il n'en est pas ainsi en Angleterre, ni en Allemagne, c'est-à-dire dans les pays où le statut des fonctionnaires paraît le plus complètement et le mieux assis.

En Angleterre, le statut résulte d'une série d'ordonnances,

dont chacune est très précise comme but et comme portée d'application. Quand l'une d'elles s'étend à un nombre de services considérable, c'est alors qu'elle est limitée à une question spéciale : par exemple, combattre la faveur et les recommandations dans le recrutement du personnel.

Et cependant, remarquons-le, si des ordonnances avaient pu se permettre de poser des principes généraux, c'étaient bien les ordonnances anglaises : puisque l'application en était confiée pour le détail à une Haute Commission.

Si de l'Angleterre, nous passons à l'Allemagne, nous voyons que chaque loi statutaire est restreinte à une catégorie d'agents. La loi que nous avons citée, sur les fonctionnaires d'Empire, ne concerne que les agents dits supérieurs ; et si elle les comprend tous, à l'exception des magistrats, cela tient, nous l'avons vu, à ce que le recrutement et l'avancement est le même dans l'Empire pour tous les fonctionnaires administratifs supérieurs.

Ce sont d'autres lois qui règlent le statut des emplois moyens et des emplois inférieurs.

N'oublions pas, en outre, qu'à l'intérieur de l'Empire allemand, chaque royaume a ses lois pour ses fonctionnaires.

Il semble bien que le législateur soit obligé de procéder ainsi par énumération, s'il ne veut pas rester dans le vague et laisser dans son texte de multiples fissures, que le favoritisme et l'arbitraire refoulés mettront tout leur effort à découvrir et à agrandir.

Ce n'est pas tout de donner un statut aux fonctionnaires. Il faut leur donner un statut qui produise des effets sérieux. Sinon, c'est couronner leur longue attente par une déception. C'est leur enlever toute confiance en l'action parlementaire, après qu'ils ont perdu confiance dans l'action gouver-

nementale. C'est les jeter dans les bras de la révolution.

Nulle épreuve ne serait plus dangereuse pour la République.

Gouvernement et Parlement doivent le comprendre et rivaliser d'efforts pour nous l'épargner.

Mais la méthode qu'on nous propose tend-elle au but souhaité ? Nous craignons fort qu'elle soit condamnée à l'insuccès.

V

Quelle est, en effet, la sphère d'application destinée au projet de loi ? L'article 1er propose de l'appliquer à tous les agents de l'autorité publique, employés, agents ou sous-agents des services publics civils régis par l'Etat ; et, comme si ce n'était pas assez, l'article 32 prévoit, en outre, que le futur statut sera étendu, par voie de règlements, aux fonctionnaires départementaux, communaux, coloniaux, et à ceux des établissements publics.

A la bonnne heure ! dira-t-on. Personne au moins n'est oublié.

Pardon ! car le projet laisse expressément de côté les ouvriers commissionnés ou non, et d'une façon générale tous les « salariés assujettis obligatoirement à la loi des retraites ouvrières ». Cette formule ne comprend pas seulement les ouvriers. Elle englobe aussi le personnel des chemins de fer de l'Etat.

Encore ce dernier est-il pourvu d'un statut. Mais que dire

des cinquante mille receveurs-buralistes et débitants de tabac, qu'on abandonne à l'arbitraire des préfets !

Sont également exceptés de toutes les garanties statutaires, qu'il s'agisse de nomination, d'avancement ou de discipline, les directeurs généraux et administrateurs des grands services de l'Etat, les secrétaires généraux, les directeurs, sous-directeurs et chefs de service des ministères, les inspecteurs généraux et inspecteurs relevant directement du ministre, les membres du Conseil d'Etat et de la Cour des Comptes, les fonctionnaires de l'ordre judiciaire, diplomatique et consulaire, les préfets, les secrétaires généraux des préfectures, les sous-préfets, les gouverneurs, les lieutenants-gouverneurs et secrétaires généraux des Colonies (art. 28).

Il est vrai qu'on leur laisse la ressource de se syndiquer, dans les conditions du titre II du projet. Il est probable que la moindre garantie de justice leur conviendrait mieux. En tout cas, l'exigence de certaines conditions de capacité, nécessaires pour être nommé à ces importantes fonctions, serait beaucoup plus intéressante pour l'ordre public.

Nous n'en avons pas fini avec la liste des exceptions.

Le personnel enseignant, scientifique et administratif, relevant du Ministère de l'Instruction publique, conserve son statut actuel, sauf en ce qui concerne le personnel des administrations centrales (art. 29).

Les fonctionnaires militaires également, puisque le projet ne concerne que les civils. Même parmi ces derniers, il fait une exception restrictive à l'application du titre II : les agents de la force publique ne sont pas admis à constituer des associations pour l'étude et pour la défense de leurs intérêts professionnels (art. 33).

Sans doute, on peut faire valoir d'excellentes raisons pour toutes ces restrictions, comme pour toutes les extensions

précédentes. Il nous semble néanmoins que le projet, ainsi conçu, démesurément étendu d'un côté, restreint à l'excès de l'autre, est construit en porte-à-faux. L'Etat semble se montrer prodigue, envers les fonctionnaires des autres établissements publics, de toutes les garanties dont il est plutôt ménager envers les siens. Il règne en tout ceci comme un air d'incohérence, qui ne saurait être le dernier mot de l'art de gouverner.

VI

Il faudrait bien se fixer, avant tout, sur le but auquel on tend.

Veut-on faire un statut général, qui englobe tout le personnel des établissements publics ; qui vise même, par dessus leur tête, celui des grands services publics ? Semblable conception peut se défendre. Les Anglais n'hésitent pas à intervenir en matière de grève, quand il s'agit des services de première nécessité pour la vie du peuple. Le Sénat avait fait de même pour tous les grands services, qui intéressent directement la défense nationale (1) ; et c'était, en somme, le même esprit qui inspirait le premier projet déposé par M. Clémenceau sur les associations de fonctionnaires (2).

Telle paraît bien avoir été l'intention première de la Commission.

En effet, dit son rapporteur, « il eût été plus logique et plus harmonieux de rendre le statut applicable à tous les agents des services publics sans distinction, à tous ceux qui

(1) Cf. *suprà*, p. 183.
(2) Cf. *suprà*, p. 303.

exercent pour le compte de la collectivité un emploi permanent... Ce sera sans doute l'œuvre de demain, ce ne peut être celle d'aujourd'hui.

« La Commission n'a pas été sans éprouver un regret, et si elle se contente pour le moment d'une solution plus modeste, c'est qu'elle ne considère celle-ci que comme une étape, et qu'elle a l'espoir que la loi à intervenir servira d'amorce, de premier chapitre à un Code général de la Fonction Publique dont le besoin se fait chaque jour plus impérieusement sentir (1). »

Nous comprenons fort bien les regrets de la Commission. Mais, puisqu'elle ne pouvait élargir son champ d'action autant qu'elle le souhaitait, peut-être aurait-elle dû lui donner des limites rationnelles. Elle ne l'a pas fait. Elle a touché à tout, quitte à se laisser refouler de ci et de là sous la pression du Gouvernement. Son œuvre présentera, pour la discussion, tous les inconvénients d'une réglementation générale ; et, dans l'application, elle n'en offrira pas les avantages.

Il est d'ailleurs impossible de deviner les raisons majeures, devant lesquelles la Commission s'est arrêtée en chemin.

Pourquoi tenir à l'écart du statut les ouvriers commissionnés de l'Etat ? La question des syndicats pouvait paraître délicate en ce qui les concerne. Mais le projet autorise précisément les fonctionnaires à se syndiquer ; et cette disposition ne se comprend que si elle vise des travailleurs manuels, car pour les autres fonctionnaires, elle est sans intérêt pratique sérieux (2).

Il est vrai que le titre II n'autorise les syndicats de fonctionnaires qu'avec certaines restrictions, relatives notamment

(1) Cf. Rapport Maginot, p. 23.
(2) Cf. *suprà*, p. 152.

au fait de grève. Mais nous avons vu que ce recours à la grève, le Parlement l'a nettement refusé à des ouvriers de l'Etat : aux cheminots, aux postiers, au personnel des arsenaux, qu'il s'agit d'ouvriers ou d'employés. De même, à plusieurs reprises, il a été rappelé à ce personnel qu'il ne saurait lier partie avec des groupements antimilitaristes ou révolutionnaires (1).

Comme compensation, en revanche, l'Etat a, par des règlements, concédé à ces ouvriers les avantages qui distinguent le fonctionnaire : des augmentations de salaires graduées, une représentation dans les commissions d'avancement et de discipline, un statut et des garanties disciplinaires. L'Etat n'est d'ailleurs pas seul à agir ainsi. De grands services publics, les Compagnies de chemins de fer, la Banque de France, l'ont imité, ou même lui donnent l'exemple (2).

De sorte, nous le répétons, qu'on ne comprend pas bien pourquoi on laisse les ouvriers à la porte d'un statut qui paraît affecter une allure générale.

L'exclusion des receveurs-buralistes et des débitants de tabac se comprend moins bien encore.

Sans doute l'administration des Finances déclare qu'ils sont des commerçants et affecte de les traiter comme tels. Ce serait parfait, s'ils ne dépendaient que d'elle. Mais ce sont en pratique les préfets et les sous-préfets qui prononcent sur le sort de ces agents, et qui les traitent en fonctionnaires, disons même en parias parmi les fonctionnaires, car ces pauvres gens n'ont pas de hiérarchie qui les représente et les défende auprès d'un Ministre. Nombreux et criants sont les actes d'arbitraire auxquels ces malheureux, privés de recours, sont obligés de se soumettre. Ni leur avancement d'un

(1) Cf. *suprà*, p. 16, n. 2, et p. 305.
(2) Cf. *infrà*, au sujet des Conseils, p. 362.

bureau à l'autre, ni leur déplacement, ni la concession, le retrait ou la location des bureaux ne sont réglementés. Aussi les abus, qu'il s'agisse de favoritisme ou de sévérité injuste, sont multiples (1). Le Parlement, à maintes reprises, a manifesté l'intention d'y couper court en légiférant.

C'est pourtant sur ces cinquante mille familles d'employés de l'Etat qu'on nous propose de passer l'éponge, et cela dans un texte qui s'étendrait par ailleurs jusqu'au dernier fonctionnaire des communes et des hôpitaux. Comment admettre cela ?

Que la magistrature soit dotée d'un statut spécial, et l'Université aussi, c'est la tradition, non pas seulement en France, mais dans les législations étrangères que nous avons citées. A noter toutefois que ces dernières n'ont jamais eu la prétention de faire œuvre d'unification aussi gigantesque, que le projet dont nous sommes saisis. Il est, en tout cas, inélégant que le travail colossal, qu'on nous propose de tenter, n'arrive même pas à comprendre le personnel des transports publics.

Qu'on ne s'y trompe pas : les exclusions proposées dans le projet ne serviront en rien la cause de l'Etat. Elles se retourneront toutes contre lui. En effet, les fonctionnaires laissés à la porte du statut n'auront pas de cesse qu'ils n'aient obtenu de leurs administrations tous les avantages offerts aux camarades. Mais les administrations seront désarmées pour leur imposer les charges, qui peuvent être la contrepartie des avantages concédés par la charte.

L'esprit d'abstraction et de généralisation, le sentiment d'égalité est tel en France, que bien malaisément on ob-

(1) Cf. encore au *J. Officiel* du 1er avril 1913, p. 2913, la question écrite n° 3034, posée par M. Charles Dumas, et la réponse du Ministre.

tiendra même des serviteurs de la force publique, qu'ils restent à l'écart du mouvement, qui enveloppera toutes les administrations de l'Etat.

Nous avons reconnu que les associations professionnelles s'accordent mal avec la discipline hiérarchique. Il n'empêche que le germe en est planté dans les rangs de l'armée, aussi bien qu'à la Préfecture de police. La presse corporative a tout intérêt à développer ces associations, puisqu'elle en vit. Il ne faut pas que le législateur s'imagine qu'un simple geste de lui aura raison de tels précédents ; et qu'un paragraphe, comme celui de l'art. 33, tiendra tous les agents de la force publique à l'écart d'un droit, que l'Etat reconnaît largement à tout personnel d'établissement public ; même, semble-t-il, aux fonctionnaires indigènes des colonies, puisqu'aucune restriction n'est faite à leur égard. Des agents français seront quelque peu ulcérés de paraître moins favorisés que nos sujets ou protégés coloniaux. Non, l'on ne fera pas admettre facilement ces exclusions, dans un statut de portée universelle. Il faudrait au moins donner aux exclus des compensations particulières. Mais lesquelles ?

Nous ne pouvons clore ces observations sans relever le contraste singulier des art. 28 et 32 du projet.

Dans l'art. 28, le Gouvernement a, malgré la Commission parlementaire, démesurément étendu la liste des fonctionnaires, qu'il juge utile de maintenir sans condition sous sa main. Ce ne sont pas seulement les chefs de service. Ce sont tous les agents de l'ordre diplomatique et consulaire, tous les sous-préfets, secrétaires généraux, et jusqu'aux conseillers de préfecture.

Ce dernier trait est un comble, dont M. Berniolle a fait justice, en soutenant un amendement à la dernière loi de finances : « Du moment qu'il s'agit de conseillers de préfec-

ture... il s'agit de juges (1) ». C'est pourtant la vérité. Le Gouvernement seul n'a pas l'air de s'en douter. Le plus humble rond-de-cuir du Ministère de l'Intérieur aura son statut, qui lui donnera des garanties, qui lui imposera aussi des conditions de capacité avant d'être nommé. Mais pour administrer un arrondissement, pour juger des différends de l'ordre administratif, pour défendre à l'étranger l'intérêt de nos commerçants, la faveur d'un ministre demeurera l'ultime règle.

Que signifie, après cela, l'art. 32, qui enjoint aux municipalités de donner à leurs agents un règlement, « s'inspirant des principes déposés dans le présent Titre » ? S'agit-il des principes que le gouvernement prétend appliquer dans l'art 28 à son personnel de confiance ? En ce cas, le statut municipal sera vite rédigé.

Si l'art. 32 prétend au contraire obliger les maires à conserver, dans des postes de confiance, des agents qui n'ont plus leur confiance, on demandera comment le Gouvernement peut leur imposer une règle qu'il n'accepte pas de s'imposer à lui-même.

On demandera surtout comment les neuf dixièmes des municipalités, qui n'ont qu'un employé, feront pour constituer à son usage les commissions d'avancement, les conseils disciplinaires, et tous les autres rouages du projet, qui ne conviennent évidemment qu'à de grandes administrations.

Telles sont les complications multiples qu'entraîne un projet de statut général, s'appliquant à toutes les administrations. Encore n'avons-nous pas parlé de la complexité et de la confusion d'une discussion parlementaire, où, lorsqu'on

(1) Cf. Chambre, 2e séance du 12 mars 1912 (*J. Officiel*, p. 979). L'amendement de M. Berniolle a été disjoint après une première épreuve de vote, déclarée douteuse.

parlera de dispositions relatives aux agents de l'Etat, il faudra prévoir en même temps leur application aux agents des départements, des communes, des colonies, des hospices, etc.

Certes, les répercussions du premier statut, qui sera donné à une catégorie quelconque de fonctionnaires, sont à prévoir et à ménager. Le devoir du Gouvernement et de la Commission est de s'en préoccuper.

Mais il n'est peut-être pas nécessaire de parler de tout le monde à la fois ; car ce pourrait bien être le moyen de ne donner satisfaction à personne. Un statut d'une application universelle ne pourra consister qu'en l'énoncé de quelques principes généraux, insuffisants pour remédier aux maux que nous avons constatés.

S'autorise-t-on de l'exemple du statut italien? Il date de 1908, et l'on ne peut dire, par suite, qu'il ait fait ses preuves d'application définitives. Qu'on veuille bien prendre garde, en tout cas, qu'il vise uniquement les employés civils de l'Etat, le mot employé étant pris ici dans son acception restreinte (1). Il ne les comprend même pas tous (2). En outre, il a grand soin de commencer par diviser ceux dont il s'occupe en trois catégories générales, à chacune desquelles peuvent s'appliquer des règles distinctes (3). Ajoutons

(1) Cf. *suprà*, p. 19.

(2) Cf. Le Hénaff, *Etude sur le statut des fonctionnaires en Italie* (*Bull. de la Soc. de législation comparée*, février 1911), pp. 124 et ss.

(3) Le Hénaff, *op. cit.*, p. 119 : ce sont celles des employés administratifs, des employés de comptabilité, et des employés d'ordre (expéditionnaires, huissiers, garçons de bureau, etc.). Cette distinction correspond, en réalité, à la division allemande des fonctions en supérieures, subalternes et inférieures.

enfin que, même dans ces limites bornées, le statut italien n'a pas voulu déterminer jusqu'à quel point il est permis aux fonctionnaires de s'associer (1).

Il n'y a rien là de comparable à ce qu'on nous propose, dans le projet du Gouvernement et de la Commission.

VII

Peut-être une autre façon de procéder eût-elle été plus simple comme proposition, plus rapide comme mise au point et comme discussion, plus féconde enfin en résultats satisfaisants.

Elle aurait consisté à prendre comme base la triple division des emplois adoptée par nos admistrations civiles publiques : agents, sous-agents, et ouvriers ; à donner un statut à la première catégorie, celles des agents civils de l'Etat ; et à voir ensuite dans quelle mesure, ou avec quelles modifications on pouvait l'étendre à la catégorie des sous-agents et à celle des ouvriers.

Notez que ces trois catégories se retrouvent dans les services départementaux, communaux et hospitaliers. Chacune valait donc la peine d'être étudiée à part ; et cela n'aurait pas nui au plan général de l'œuvre.

Une telle méthode, d'autre part, avait beaucoup plus chance de convenir aux intéressés.

La Commission ne l'a pas pensé.

(1) Le Hénaff, *op. cit.*, p. 130.

Ce qui convient aux appariteurs doit être bon pour les rédacteurs de ministère, comme principes de recrutement, d'avancement, de discipline, d'association, etc.

Cela paraît très égalitaire. C'est un peu rudimentaire aussi.

Prenons la question de recrutement. Nous avons dit combien il serait désirable de recruter au concours les rédacteurs et employés de ce grade. Mais va-t-on appliquer la même règle du concours aux expéditionnaires? aux huissiers? aux garçons de bureau? C'est impossible. Comment faire? L'article 2 s'en tire en édictant le principe d'un concours *ou d'un examen* à l'entrée dans la carrière. Qu'est-ce à dire, sinon que les règles de recrutement des fonctionnaires resteront, en fait, dans le vague et à la merci des ministres, à peu près comme elles le sont actuellement?

Nous n'aurons fait que la moitié de la besogne du législateur.

On se sera donné bien du mal pour arriver à peu de chose; on aura fait naître bien des espérances, pour causer plus d'une déception.

La même difficulté renaîtra sans cesse.

Les questions d'avancement ne peuvent pas être réglées de la même façon pour des emplois qui ne comportent pas le même mode d'avancer.

Ainsi quel mal y aurait-il à supprimer l'avancement au choix dans le personnel subalterne?

Aucun, probablement; et cela lui causerait une grande satisfaction.

Mais nous ne pourrons pas discuter la question, à cause des emplois supérieurs, qui peuvent exiger le maintien d'un avancement au choix.

Il en sera ainsi sur chaque article.

Finalement, le législateur sera contraint de s'en rapporter à la bonne volonté du Gouvernement, chargé d'adapter le statut à chaque fonction par le moyen d'un règlement d'administration publique. Qui sait alors si, renouvelant une tactique qui a déjà réussi tant de fois, le Ministre ne viendra pas démontrer à la tribune qu'on eût mieux fait de s'en remettre à lui que de légiférer ?

Il y aurait donc avantage, pour aboutir et pour faire œuvre utile, à serrer chaque discussion et chaque texte de loi, en les limitant à une seule catégorie de fonctions publiques.

Loin de restreindre le domaine de l'activité parlementaire, cette méthode permettrait de diminuer le nombre des fonctionnaires que la Commission est obligée d'exclure du bienfait du statut.

Notre sentiment est, en effet, que les lois statutaires ne doivent comporter aucune exception. Tous les sous-agents, tous les ouvriers de l'Etat devraient bénéficier d'un statut ; et, parmi les agents proprement dits, nous ne voyons qu'un seul genre de fonctions qui doive être tenu en dehors des règles statutaires : ce sont les fonctions politiques. Nous définissons celles-ci, à l'exemple des législations anglaise et allemande : les fonctions qui ne peuvent avoir qu'un caractère temporaire, dans un pays pratiquant le parlementarisme ; celles qui doivent réellement changer de titulaires à chaque changement de ministère. En les définissant ainsi, la liste en serait vite limitée par le Gouvernement lui-même ; et ce serait pour son plus grand bien.

Rien de plus singulier, en effet, que ce qui se passe actuellement dans certains emplois, tels que ceux de préfets et de sous-préfets, dont les titulaires doivent, nous dit-on, être constamment dans la main du Gouvernement. Théorique-

ment ces fonctions sont temporaires. En fait, elles sont devenues permanentes, chaque titulaire s'employant à combattre l'instabilité de sa situation par les nombreux patronages qu'il se donne au sein du Parlement (1). Sous-préfets et préfets ont ainsi plusieurs maîtres à servir ; et le plus écouté n'est pas toujours celui qui est le plus loin, c'est-à-dire le Ministre. Ce dernier ne l'ignore pas ; mais voulût-il faire jouer son pouvoir disciplinaire, que les influences dont nous parlons s'y opposeraient. On a le spectacle, ainsi, d'agents qui sont en droit à la merci du Gouvernement, mais qui pratiquement finissent par s'en rendre les maîtres. Leur prétendue dépendance est un des plus joyeux euphémismes du langage parlementaire.

Nous ne voyons réellement pas ce que l'autorité gouvernementale perdrait à leur donner, tout au moins par acte ministériel, un statut, qui améliorerait le recrutement de ces agents ; qui assurerait aux bons serviteurs l'avancement, qu'ils sont obligés aujourd'hui de demander à la faveur et à l'intrigue ; et qui sanctionnerait les écarts par un contrôle disciplinaire effectif et sérieux.

(1) Cf. dans la collection du *Cri de Paris*, en 1911 et 1912, la campagne entreprise contre le « Népotisme parlementaire ». Les patronages en question ont naturellement, comme contre-partie, des antagonismes parlementaires non moins aveugles ; cf., sur cette situation et sur le mal qui en résulte, les lamentables débats de l'interpellation Gillette-Arimondy à la Chambre des députés, séance du 16 mai 1913.

VIII

Les Conseils.

Au lieu et place des Conseils d'administration et de discipline, prévus par le projet de 1873 et par le rapport Chaigne (1), le projet final n'accepte que des Commissions de classement, d'une part, et des Conseils de discipline, d'autre part.

Il admet d'ailleurs que Commissions et Conseils soient permanents, puisqu'il n'en prévoit que le renouvellement annuel.

Ils seraient composés d'un certain nombre de membres de droit, désignés par les règlements, et de deux membres élus pour chaque emploi ou grade.

Il ne faut pas se leurrer en ce qui touche la composition de ces Conseils : la majorité appartiendra aux éléments hiérarchiques ; à moins que le Ministre ne départage les voix par la présence d'un magistrat de l'ordre judiciaire ou de l'ordre administratif (conseiller de préfecture ou membre du Conseil d'Etat). Mais la présence de deux représentants du grade de l'inculpé suffit, dans les Conseils de discipline, à établir le contrôle nécessaire à une véritable juridiction. Les Conseils de Guerre n'en comprennent qu'un. D'autre part, nous avons dit qu'une majorité hiérarchique est indispensable pour donner de l'autorité à ces Conseils, vis-à-vis du Gouvernement et du public (2) ; or, si l'on crée des Conseils, ce doit être en vue de leur confier, autant que possible, un pouvoir de décision propre.

(1) Cf. *suprà*, p. 238 et 311.
(2) Cf. *suprà*, p. 126 et ss.

C'est plutôt sous ce dernier rapport que nous reprocherions à la Commission parlementaire d'avoir cédé, en ce qui touche les Conseils de discipline. Il semble qu'elle ait placé sur le même niveau, dans son esprit, Commissions de classement et Conseils de discipline : qu'elle ait tenu aux premières autant qu'aux seconds ; qu'elle ait voulu même durée, même composition pour les uns et pour les autres ; et qu'elle ait, au besoin, rabattu quelque chose du pouvoir de décision des Conseils de discipline, pour maintenir une place, consultative aussi, aux Commissions de classement.

Ce serait une grave erreur, à notre sens.

Nous sommes loin d'attribuer aux Commissions de classement, dans un projet statutaire, la même valeur qu'aux Conseils de discipline ; ni la même composition ; ni le même rôle.

La Commission de classement n'a de rôle à remplir que pour les avancements au choix. Or, un statut convenablement fait devrait d'abord restreindre le rôle du choix autant que possible. L'article 8 du projet actuel demeure beaucoup trop vague à cet égard. Ce manque de précision est, il est vrai, commandé par la trop grande quantité d'emplois différents auxquelles on veut rendre le projet applicable. Nous venons de nous expliquer sur ce point (1). Rappelons seulement qu'à notre avis le choix pourrait être supprimé pour certains emplois ou dans certaines administrations (2) ; et que la Commission de 1873 proposait de le réduire à 1/4 dans les administrations centrales (3).

Non seulement un statut bien fait réduirait la proportion des promus au choix ; mais nous avons vu qu'en Allemagne,

(1) Cf. *suprà*, p. 347.
(2) Cf. *suprà*, p. 108.
(3) Cf. *suprà*, p. 242.

en Angleterre, partout où l'on a institué le recrutement du personnel par concours et stage probatoire, le choix se confond en pratique avec l'ancienneté, même dans les grades supérieurs (1).

Le rôle important, qui est actuellement dévolu au choix doit, donc aller en diminuant, si le statut est bien fait, jusqu'à se réduire plus tard à peu près à rien.

Le rôle des Commissions de classement ira, par suite, en diminuant d'importance ; et il nous semble enfantin qu'un projet de réforme les mette sur le même plan que les Conseils de discipline, et s'y attache avec la même ténacité.

Nous l'avons dit, quoi qu'on fasse, là où le choix sera maintenu, il restera par définition un acte procédant de la volonté hiérarchique (2). Les représentants du personnel, élus par leurs pairs, ne pourront la plupart du temps pas s'associer à ce jugement porté sur leurs propres camarades (3) ; ils ne serviront que de témoins passifs. On se demande si c'est la peine, au prix de mille difficultés, de leur imposer un rôle aussi ingrat. Mieux aurait valu perfectionner la communication aux intéressés de leurs notes, en y ajoutant par exemple le droit de rédiger une petite notice signalétique (4) ; et perfectionner aussi le recours ouvert par l'article 11 contre la confection du tableau d'avancement (5). C'est dans ces deux dernières mesures, et dans les restrictions apportées au choix par le statut, que résident les seules garanties sérieuses contre l'arbitraire.

Une autre erreur grave a été faite par la Commission

(1) Cf. *suprà*. pp. 268, 284.
(2) Cf. *suprà*, p. 114.
(3) Cf. *suprà*, p. 115.
(4) Cf. la proposition de loi belge Bergé, art. 54 : *suprà*, p. 293.
(5) Cf. *infrà*, p. 360.

parlementaire à l'endroit des Commissions de classement : elle veut que ces Commissions soient permanentes. Il ne peut d'ailleurs en être autrement, si l'on fait nommer une partie des membres à l'élection (1). Mais nous avons montré, aussi, que la permanence de fonctions est l'écueil où sombrent toutes les Commissions de classement, à cause des recommandations que cette permanence attire, fatalement, à ceux qui font partie des Commissions (2).

Les Commissions de classement, telles que le projet de loi propose de les instituer, ne nous paraissent donc pas répondre à une claire vue de la pratique des choses. On dirait plutôt qu'elles sont nées d'idées adoptées *a priori* par la Commission parlementaire. Il semble que, battant en retraite sur la question des Conseils d'administration, la Commission parlementaire se soit retranchée sur la question des Commissions de classement, et qu'elle ait défendu cette position avec acharnement comme un minimum de satisfaction nécessaire. Or, il n'y a, malheureusement, aucune comparaison entre ce que la Commission parlementaire a abandonné, en cédant sur les Conseils d'administration, et ce qu'on lui donne en lui accordant des Commissions de classement. Autant nous tiendrions aux Conseils d'administration, — nous y viendrons tout à l'heure, — autant les Commissions de classement nous semblent moindres comme intérêt et médiocrement établies.

Elles peuvent, au besoin, être remplacées par un recours sérieux, donné aux fonctionnaires qui se trouvent lésés dans la confection du tableau d'avancement. S'il est nécessaire que le Parlement fasse au Pouvoir exécutif une concession.

(1) Cf. *suprà*, p. 132.
(2) Cf. *suprà*, p. 117.

pour en obtenir une autre en échange, nous estimerions que les Commissions de classement, telles qu'on nous les propose, ne constituent pour les fonctionnaires qu'une garantie minime ; et qu'il serait autrement important pour eux qu'on accrût les pouvoirs de décision donnés aux Conseils disciplinaires.

IX

Le rôle de ces derniers, en effet, ne fera que grandir avec le temps. Nous avons montré ce qu'il est en Allemagne, où il dispense même le Gouvernement de faire une loi sur les grèves et sur les associations de fonctionnaires (1).

Nous sommes surpris et choqués de voir que le projet ne leur accorde qu'une place tout à fait secondaire.

En ce qui touche leur composition, le rapporteur ne s'attache qu'à une chose : à justifier pourquoi la majorité d'une voix se trouve acquise à l'élément hiérarchique. Il s'en excuse presque ; il fait valoir que la voix du président ne sera du moins pas prépondérante. On dirait qu'il plaide non-coupable (2).

Qu'est-ce que cela signifie ? Est-ce que nous légiférons pour le bien des fonctionnaires et du public ? Ou voulons-nous seulement faire de la popularité, aux dépens du public, aux dépens des fonctionnaires eux-mêmes ?

Il saute aux yeux de tous que si nous voulons donner une autorité propre aux Conseils de discipline, il faut bien que l'élément hiérarchique y ait voix prépondérante ; et le nombre des représentants du même grade que l'inculpé n'a

(1) Cf. *suprà*, p. 287.

(2) Cf. Rapport Maginot, pp. 46, 48. Comp. *suprà*, pp. 126 et ss.

même pas l'importance qu'on y attache, puisque nous pourrions au besoin, s'il n'y en avait qu'un, doubler son importance, comme cela se fait au Conseil de Guerre, par l'institution de la minorité de faveur.

La question capitale n'est pas là ; elle est dans le point de savoir s'il sera permis à un homme politique, au Ministre, ou même au Conseil des Ministres, de passer par dessus l'avis du Conseil de discipline, et de mettre sa sentence à néant. Voilà ce que l'article 19 du projet propose. Voilà ce que nous trouvons formidable ; et ce que nous voulons espérer que le Parlement ne ratifiera pas.

Nous voulons l'espérer, dans l'intérêt du Gouvernement lui-même. Ce serait le lui causer plus cruel embarras, que de l'instituer ainsi juge d'appel de toutes les causes disciplinaires. Dans quelle situation le mettrions nous ?

Chaque fois qu'une sentence aura été rendue par un Conseil de discipline, le Ministre devra en être saisi, ainsi que de tous les débats : car s'il n'appelle pas de cette décision, lui, juge d'appel, au Conseil des Ministres, il sera censé l'avoir implicitement approuvée ; et l'on voit d'ici les cris qui seront poussés le jour où quelque ministre s'avisera que tel genre de décisions disciplinaires, toléré par ses prédécesseurs, n'est plus compatible avec une bonne administration. « *Illi robur et æs triplex* », à celui qui entreprendra pareille besogne ! Il aura toute chance de s'y briser.

En outre, puisque le Conseil de discipline est investi du droit de rendre une sentence véritable (art. 19), et que c'est seulement un pourvoi qui serait formé devant le Conseil des Miuistres, on voit quelle situation sera faite à ce dernier.

Comment le Conseil des Ministres, organisme politique, pourra-t-il pratiquement s'instituer juge d'appel d'une sen-

tence qui, bien que disciplinaire, aura un caractère véritablement juridictionnel ?

Il ne le pourra qu'à la condition de créer un véritable conflit, qui aura sa répercussion dans l'esprit de tous les fonctionnaires ; une de ces agitations à long terme, dont l'affaire Nègre nous a donné le spectacle, et qui se terminent par la capitulation du pouvoir.

Que voilà donc un moyen bien trouvé, pour fortifier l'autorité du Gouvernement sur ses fonctionnaires !

Mais la responsabilité ministérielle, nous objecte-t-on? Le Gouvernement, responsable des fonctionnaires devant la Chambre, ne doit-il pas avoir le dernier mot vis-à-vis d'eux ?

Nous répondons que ce raisonnement prouve trop, s'il est juste ; car on peut le faire valoir contre l'institution même des Conseils de discipline, contre le droit donné à ces Conseils de prononcer la sentence ; et c'est, en effet, en vertu du principe de la responsabilité ministérielle que le Pouvoir exécutif s'est jusqu'à présent refusé à toutes les améliorations de statut demandées par les fonctionnaires.

Mais le raisonnement porte à faux. Voyez ce qui se passe en Angleterre, en Allemagne (1). Voyez ce qui se passe en France même : est-ce que nous ne confions pas aux Conseils de Guerre et à la Cour de Cassation le droit de statuer dans les questions les plus graves, dans celles qui mettent en jeu les intérêts vitaux du pays, ceux de la défense nationale. Est-ce que la responsabilité du Ministre s'oppose à cela ? Est-ce que son autorité est amoindrie, du fait qu'il ne juge pas ?

Bien loin que la discipline en souffre, elle est fortifiée,

(1) Cf. *suprà*, pp. 261 et 287.

comme la hiérarchie, du fait que l'arbitraire, surtout l'arbitraire politique, ne peut se glisser dans les décisions disciplinaires.

Que se passe-t-il,au contraire, dans les administrations, depuis quelques années, chaque fois qu'une sanction disciplinaire grave est prononcée par un Ministre ? Ce sont des sollicitations, puis des assauts parlementaires : d'abord pour éviter qu'on prononce la sentence ; ensuite, pour arriver à la faire rapporter.

Le phénomène parlementaire que nous décrivons n'est d'ailleurs pas spécial à notre pays. En Italie, la loi statutaire a été obligée de spécifier que la peine de la révocation serait définitive, et la réintégration impossible (1).

Au lieu d'en venir à une disposition de ce genre, ne trouverait-on pas meilleur de tenir l'action disciplinaire à l'écart des fluctuations parlementaires, en la confiant à une juridiction véritable, en premier comme en dernier ressort ? La discipline et l'autorité du Gouvernement n'y gagneraient-elles pas ?

Au besoin, il reste toujours à un Gouvernement, qui veut avoir le dernier mot, le droit de solliciter une loi du Parlement. On ne se fait pas faute, depuis quelques années, d'employer ce moyen de pression, même en matière de justice proprement dite (2) ; et il n'occasionnerait pas plus de débats, que n'en fera naître une décision du Conseil des Ministres, réformant un arrêt disciplinaire.

Mais qu'on se rassure : ces moyens extrêmes seraient évités par la constitution de juridictions disciplinaires convenables, avec appel à une Cour de discipline, comme cela existe en

(1) Cf. *suprà*, p. 290.

(2) Cf. les nombreuses interpellations faites à propos de décisions judiciaires, notamment sur l'application des lois de Séparation de l'Eglise et de l'Etat.

Allemagne, et comme la Commission parlementaire proposait d'en créer une.

Nous regrettons que le rapport ne nous dise pas si la proposition belge Bergé a été soumise aux débats de la Commission (1). M. Bergé propose de composer les Chambres de discipline d'un magistrat, qui préside, et de deux fonctionnaires, l'un du grade de l'inculpé, l'autre du grade supérieur, tirés au sort parmi ceux qui résident dans le ressort administratif de la Chambre de discipline. « La Chambre de discipline est composée spécialement pour chaque affaire ; elle se réunit dans la commune où le fonctionnaire inculpé exerce ses fonctions (2). » Ses décisions peuvent être soumises, en appel, à une Cour de discipline, composée de trois magistrats (dont un Conseiller à la Cour d'appel, président), et de deux fonctionnaires désignés comme ci-dessus.

Sans prétendre faire, telle quelle, cette proposition absolument nôtre, nous croyons tout au moins que l'idée de faire participer aux Conseils de discipline un magistrat (juge ou conseiller d'Etat), qui représente le public, aurait mérité un examen. Ne vient-on pas d'y donner suite à propos des Conseils de Guerre? D'un autre côté, le tirage au sort des assesseurs pour chaque session nous semble une garantie de justice, au moins égale à leur désignation ou à leur élection avec mandat permanent. Tout ceci mériterait au moins d'être discuté. Le rapport n'en souffle pas mot.

(1) Cf. *suprà*, p. 292.
(2) Art. 84 de la proposition Bergé.

X

Arrivons aux Conseils d'administration. Là est le gros débat qu'il faut envisager.

Les fonctionnaires demandent une organisation corporative, et une part, sinon de direction, tout au moins de contrôle dans l'administration de leur service. Est-il juste de leur refuser l'une et l'autre ?

Nous voyons, quant à nous, dans l'organisation corporative, une nécessité de notre époque ; et dans la participation des fonctionnaires au contrôle de leur service une exigence conforme à l'organisation démocratique d'abord (1) ; et ensuite un supplément de contrôle qui ne peut qu'être utile au Gouvernement, à l'administration et au public.

Cette façon de voir peut s'appuyer sur les remarquables travaux de la Commission de 1873 (2), et sur ceux de toutes les Commissions parlementaires (3). Toutes ont voulu doter les administrations publiques de Conseils d'administration répondant au vœu que nous soutenons. La Commission de de 1873 proposait d'y introduire, en fait de représentation, celle des chefs de bureau, et cela semblait audacieux à cette époque. Mais nos mœurs se sont assez démocratisées pour qu'on ne s'effarouche pas d'y voir siéger aujourd'hui des représentants élus de toutes les catégories du personnel comme le rapport Chaigne le demandait.

Leur place serait bien mieux indiquée dans ces Conseils que dans les Commissions de classement ; d'ailleurs le re-

(1) Cf. l'*Introduction*, p. XLII.
(2) Cf. *suprà*, pp. 238 et ss.
(3) Cf. *suprà*, pp. 311 et 320.

cours contre les décisions des Commissions de classement pourrait être soumis à ce Conseil supérieur ; toute garantie contre l'arbitraire des choix serait ainsi donnée aux intéressés.

Cette institution des Conseils d'administration, la haute hiérarchie administrative ne veut pas l'admettre. Elle s'y oppose avec une obstination qui nous semble procéder, moins d'une claire vue des contingences, que du principe irraisonné, de la force aveugle, qui pousse tout pouvoir à ne point accepter de limitation, en dehors de celles qui lui sont imposées.

Eh bien ! nous pensons que le devoir du Parlement serait d'imposer la formation de ces Conseils ; et que la haute administration ne tarderait pas à y trouver son bénéfice : comme le Pouvoir exécutif trouve aujourd'hui un avantage, dans tous les pays, à s'appuyer sur un organe représentatif et délibérant.

Quelles objections a-t-on faites à l'établissement de ces Conseils ? Ici encore le rapport est trop laconique. Si nous nous reportons à l'avis du Conseil d'Etat de 1874, nous voyons que l'on mettait en avant, contre eux, le jeu de la responsabilité ministérielle (1). Mais cela tenait à ce que la Commission de 1873 proposait de remettre certaines décisions entre leurs mains ; et à ce qu'elle établissait officiellement une relation directe entre ces Conseils et le Parlement, en dehors de l'intervention du Ministre. Les arguments du Conseil d'Etat n'étaient pas dirigés contre les Conseils d'administration eux-mêmes : il en approuvait au contraire le principe.

Ces Conseils, il est vrai, ne comprenaient pas, dans le

(1) Cf. *suprà*, p. 245.

rapport Jozon, d'élément représentatif du personnel subalterne. Mais quelle objection nouvelle pourrait être tirée, contre les Conseils, de la présence de cet élément représentatif?

Nous n'en voyons qu'une. Elle est à la vérité sérieuse. Elle serait tirée de l'existence des associations de fonctionnaires.

Il est certain que l'existence de ces associations donne satisfaction, dans une certaine mesure, au vœu d'organisation corporative formé par les fonctionnaires ; et que la représentation corporative introduite dans les Conseils d'administration créerait dès lors un dualisme qui n'irait pas sans inconvénient.

Lorsque des associations se forment en dehors des cadres, toute représentation élective du personnel devient un but sur lequel se concentrent les efforts de ces associations. Elles font un point d'honneur, une question de vie ou de mort pour elles-mêmes, de monopoliser cette représentation. Les mandats offerts au personnel se transforment ainsi, pratiquement, en sièges conquis par les membres de l'Association sur le reste du personnel ; tant pis pour qui n'est pas de l'association, ou pour qui est d'une association rivale. De là des divisions parmi les agents et des campagnes parfois violentes, dont la discipline et le respect des chefs hiérarchiques font très souvent les frais. C'est un premier inconvénient.

Un second inconvénient est que, conformément à la coutume des associations, leurs délégués élus reçoivent un mandat impératif ; ils se transforment ainsi, de délégués du personnel, en mandataires exclusifs de leur association, ne pouvant ni discuter ni voter sans en référer à celle-ci.

On aboutirait donc moins à donner au personnel, pris dans

son entier, une représentation véritable, qu'à favoriser d'une consécration officielle les groupements d'ordre purement privé, que l'Administration peut connaître comme organes officieux de certains fonctionnaires, mais avec lesquels elle n'a pas à partager les responsabilités qui lui incombent, ni la direction des services; et qu'elle ne veut pas ériger en représentants exclusifs de son personnel, la majorité de celui-ci restant en dehors de tout groupement, et libre en tout cas de former tel nombre d'associations qu'il lui plaira.

Ces arguments sont sérieux. Il faut reconnaître, ce que nous avons vu sur le chapitre des associations, que la formation de celles-ci complique le règlement de certaines questions, et rend certaines améliorations plus délicates à réaliser.

C'est toutefois s'avancer bien loin, que de prétendre qu'il y a une antinomie complète entre l'existence d'associations de fonctionnaires, et celle de Conseils d'administration contenant un élément représentatif. Un certain nombre d'administrations publiques ou d'entreprises de services publics ont introduit des représentations de leurs agents dans les Conseils d'administration, bien que par ailleurs ces agents soient groupés en associations diverses. Citons, outre l'Instruction publique, les essais tentés par M. Millerand dans l'administration des Postes et Télégraphes (1), et qui, à la vérité, ont été combattus par les associations du personnel ; ceux de l'Administration de l'Ouest-Etat (2), imitant sur ce point la

(1) Cf. Décrets du 18 janvier 1910 et arrêtés des 19 janvier et 9 février 1910, relatifs à la représentation des agents des P. T. T. au sein des Conseils de discipline, et auprès des Directeurs et du Ministre.

(2) Cf. ordre général n° 522 ; et ordres du jour, année 1910, n° 39, et année 1910, n° 3. *Adde* la *Notice sur les chemins de fer de*

plupart des autres administrations françaises de chemins de fer ; ceux de la Banque de France (1). Certes, les résultats de ces essais ont été divers, et certains des inconvénients indiqués ci-dessus ont pu s'y manifester. Conseils représentatifs et associations du personnel peuvent faire double emploi sur certains points. Mais ce n'est pas une raison absolue de sacrifier complètement l'un à l'autre. D'abord l'antagonisme n'existe pas toujours entre eux, ni sur tous les points. Ensuite l'un des deux éléments peut venir à manquer ; l'association peut disparaître ; elle peut même être dissoute en certains cas. Voit-on les cris qui s'élèveront, si aucun autre mode d'organisation corporative ne subsiste pour les agents, après cette dissolution ?

L'Administration supérieure semble redouter les Conseils d'administration à l'égal d'un concept révolutionnaire. Nous croyons qu'elle se trompe en cela.

Le même problème s'est posé dans le monde du travail : laisser le syndicat se former dans l'usine ; ou bien l'en expulser pour qu'il se forme au dehors.

Les patrons ont, en grande majorité, fait l'expérience du second moyen. Il est fort inférieur au premier. Les rares chefs d'industrie qui n'ont pas craint d'organiser en face d'eux, dans leur usine, la collectivité de leurs travailleurs, — suivant en ceci les conseils d'hommes tels que M. Millerand, — obtiennent une discipline intérieure et une collaboration active de leurs ouvriers. Une cohésion naturelle de tous les

l'Etat, publiée en 1910, pour l'Exposition de Bruxelles (Groupe XVI).

(1) Cf. règlements relatifs aux personnels titulaires et auxiliaires des Bureaux, de la Recette, du Service, des Ateliers, de l'Imprimerie, de l'Usine, ainsi qu'aux dames employées. *Adde* Georges Cahen, *Les fonctionnaires*, pp. 245 et ss.

éléments se forme, par l'intermédiaire des syndics, autour des intérêts de l'usine. — Ceux qui ont repoussé le syndicat hors des murs de l'établissement, l'ont au contraire vu se former sous la direction de chefs forcément hostiles, parce qu'ils sont tenus à l'écart des besoins de chaque usine, et que rien au surplus ne les attache ; et sous leur direction le mouvement ouvrier a dégénéré le plus souvent en mouvement révolutionnaire.

C'est d'ailleurs la raison pour laquelle les chefs de syndicats seront pleinement d'accord avec la hiérarchie administrative, pour préférer aux Conseils d'administration le second moyen, les associations de fonctionnaires.

Il nous semble singulier que l'effort du Gouvernement et du Parlement aboutisse à seconder leur plan ; et qu'on laisse aujourd'hui l'Administration renouveler la faute lourde commise en 1884 par les chefs d'industrie privée.

Toutes les chances sont pour que des associations, formées en dehors des services, n'aient qu'un résultat : s'immiscer dans le service, jusqu'à ce qu'elles se soient taillées, au détriment de la hiérarchie, la place qu'elles souhaitent occuper.

Le même inconvénient ne se présenterait pas avec un Conseil d'administration élu par le collège entier des fonctionnaires, groupés suivant leurs catégories. Le droit de réunion à la rigueur serait suffisant pour l'exercice de ce droit de suffrage, sans qu'il soit indispensable d'y joindre celui de coalition (1).

Il nous semble par ailleurs qu'une telle organisation corporative satisferait directement au vœu des fonctionnaires, qui désirent obtenir un contrôle et une participa-

(1) Cf. en ce sens la proposition de loi de M. Bergé à la Chambre belge, art. 60, citée p. 293.

tion dans les directions administratives. L'association extérieure aux cadres n'y parvient qu'indirectement. Les fonctionnaires s'en rendent compte.

L'organisation corporative à l'intérieur des cadres apparaît, en outre, comme étant plus naturelle à une administration, que le laisser-aller collectif hors cadres. Bien loin d'affaiblir l'action hiérarchique, une telle organisation accroîtrait la cohésion des éléments divers de l'administration, et accentuerait l'accord entre eux.

Prétendra-t-on que cet accord, que ce concert peuvent constituer un danger pour le pouvoir central ? Nous ne le croyons pas. Il serait infiniment moindre, en tout cas, que les germes perpétuels de discorde, d'indiscipline et de grève, qui ont ému le Parlement et le public dans ces dernières années ; et auxquels on se demande si le titre II du statut, qui nous est proposé, apportera quelque remède.

XI

Les Associations.

Alors que le titre I du projet de loi concerne les garanties individuelles données aux fonctionnaires, le titre II est relatif à leurs organisations corporatives. Il est intitulé : « Associations » ; et il constitue, en réalité, un chapitre nouveau de la loi de 1901, un statut particulier consenti aux associations de fonctionnaires.

Le Gouvernement, qui se refuse obstinément à laisser pénétrer dans ses administrations les Conseils représentatifs du personnel, accepte en revanche de laisser ce personnel s'or-

ganiser en dehors de lui, soit en associations, soit même en syndicats (1).

Les associations de fonctionnaires sont, nous l'avons dit, actuellement licites ; mais elles sont encore loin de grouper la totalité ou même la majorité du personnel (2). Quant aux syndicats, ils sont en petit nombre, leur illégalité étant incontestable (3).

Le Gouvernement propose donc de créer des syndicats de fonctionnaires, en modifiant sur ce point la loi de 1884. La loi de 1901 est également modifiée. Par le statut qu'il reconnaît et les avantages qu'il concède aux divers groupements de fonctionnaires, le projet de loi favorise le développement du droit d'association et sa généralisation dans le personnel des administrations d'Etat.

Les fonctionnaires, en sus des garanties constitutives de leur condition, augmentées par le nouveau statut, voient leurs associations privilégiées au regard des groupements de droit commun. Elles acquièrent le droit de recevoir des dons et legs consacrés aux œuvres d'assistance mutuelle ; de plaider l'annulation des mesures prises contrairement aux dispositions législatives ou réglementaires; de présenter aux Ministres et aux chefs de service leurs vœux sur les questions d'intérêt professionnel (4).

Les seules restrictions apportées par le statut au droit commun d'association sont les suivantes :

1° Les associations de fonctionnaires sont assujetties à la déclaration ;

2° Elles ne peuvent se former qu'entre membres d'une

(1) Art. 33 du projet.
(2) Cf. *suprà*, p. 153 et 159.
(3) Cf. *suprà*, pp. 140 et 161.
(4) Cf. Art. 33 et 34 du projet.

même administration ; ou bien encore entre fonctionnaires occupant, dans diverses administrations, un emploi semblable ;

3° Elles ne peuvent se donner aucun objet politique ;

4° Les coalitions en vue de cesser le service sont interdites (1).

Il est certain que le projet de statut, ainsi rédigé, est conçu dans un esprit aussi large que possible à l'endroit des divers groupements. On ne peut taxer le Gouvernement de prudence exagérée. Ces dispositions sont le minimum des précautions que commande le souci de l'existence même de l'Etat.

Constituent-elles même une garantie sérieuse pour ce dernier ? Il est permis d'être sceptique à cet égard. L'expérience des dernières années, — la formation illégale des syndicats de fonctionnaires, notamment, — nous renseignent sur la valeur impérative des prohibitions légales. Tout dépend de la fermeté du Gouvernement à les faire appliquer.

Que celui-ci soit résolu à ne pas tolérer les excitations à la grève, cela paraît probable ; et l'art. 35, joint à l'art. 22 du projet, lui donne certaines armes de ce côté.

Mais dans l'application de la défense, faite aux associations, de se donner un objet politique, nous risquons de voir déjà plus de flottement se manifester. Une prohibition de ce genre existe dans notre organisation publique à l'égard des Conseils généraux. Il leur est interdit de formuler des vœux d'ordre politique (2). Or, on sait, en pratique, comment la loi est observée : suivant que l'objet de la manifestation est agréable ou non au Gouvernement, ce dernier fait valoir la loi, ou bien ferme les yeux. Une telle jurisprudence serait déplorable à l'égard des associations de fonctionnaires. Elle

(1) Art. 33 et 35 du projet.

(2) Cf. loi du 10 août 1871, art. 33 et 51.

risque cependant fort de s'introduire, en vertu des mœurs parlementaires; et grâce, il faut le dire aussi, à la connexité que pourront présenter, en certains cas, les questions professionnelles avec les lois à l'ordre du jour.

Il faudrait donc que les associations de fonctionnaires comprissent elles-mêmes le danger et le ridicule qu'il y a pour elles à sortir de leurs attributions. Mais toutes n'auront pas cette sagesse (1). Comment donc maintiendra-t-on dans la réserve imposée par la loi, celles des associations qui voudraient en sortir? Théoriquement le Gouvernement est armé contre elles du droit de dissolution. Pratiquement s'en servira-t-il? Ne trouvera-t-on pas l'écart disproportionné entre la faute et le châtiment, surtout si le droit d'association constitue la seule forme d'organisation corporative donnée aux fonctionnaires (2)? N'est-il pas vraisemblable que la prohi-

(1) Cf. l'ordre du jour récemment voté par les instituteurs et institutrices de l'Ardèche au sujet des projets de loi militaires : « Considérant, d'une part, que la nécessité de prolonger la durée du service militaire n'est pas suffisamment démontrée, et que cette solution serait d'ailleurs inopérante ; considérant, d'autre part, que l'état-major général n'a pas encore fait rendre à la loi de deux ans tout ce qu'elle peut donner ; les institutrices et instituteurs réunis à Annonay déclarent se solidariser complètement avec les autres universitaires, signataires de la protestation contre l'augmentation des crédits militaires et contre la loi réactionnaire de trois ans, et en faveur de l'arbitrage international obligatoire comme acheminement certain vers le désarmement simultané et l'établissement des milices. Ils décident en outre la publication du présent ordre du jour par la presse. » Cité dans la *Correspondance du parti républicain démocratique*, du 15 mai 1913, par le Dr Gabriel Peschaud, sénateur du Cantal ; M. Peschaud rappelle les reproches adressés à notre défaut d'organisation démocratique par un autre universitaire, E. Faguet, dans son opuscule intitulé *le Culte de l'incompétence* ; et il regrette que ces reproches soient aussi cruellement justifiés par les faits.

(2) Cf. les observations de M. Clémenceau, citées *suprà*, p. 309,

bition légale ne sera pas ou ne sera que faiblement sanctionnée ; et qu'elle deviendra lettre morte ?

Il est enfin un dernier ordre de prohibitions, le plus important peut-être aux yeux du Gouvernement, qui sont dépourvues de toute sanction dans le projet de loi. Celui-ci interdit aux associations de fonctionnaires de se fédérer, de se coaliser entre elles ou avec des associations de non fonctionnaires. Mais il permet aux agents de l'Etat : 1° de se grouper par service entre grades différents ; 2° de s'unir entre fonctionnaires de même grade qui appartiendraient à des services différents (1). De cette double autorisation résulte évidemment la possibilité des coalitions générales, que le projet de loi interdit en principe.

D'ailleurs, en ce qui concerne l'interdiction de « toute union avec d'autres groupements », on sent combien la défense est facile à éluder. Il suffit, en effet, aux bureaux directeurs des associations de se concerter entre eux, pour arriver au même résultat pratique, à la même entente que s'il y avait fusion.

Concluons qu'avec ce statut corporatif les associations de fonctionnaires seront ce qu'elles voudront. Tout dépend de l'esprit qui les animera.

XII

Il serait puéril de s'imaginer que l'esprit, qui anime actuellement les syndicats illégaux de fonctionnaires, se modifiera parce qu'on aura légalisé ces groupements.

sur les difficultés que le droit de dissolution peut soulever dans la pratique ; *adde suprà*, p. 363.

(1) Art. 33, 2° du projet.

Tous les agents de l'Etat, que le projet concerne (1), ont eu le choix de se réunir en associations licites ou bien en syndicats illicites. Ceux qui ont choisi cette dernière voie l'ont fait dans un esprit politique bien déterminé (2).

Ils ne pourront interpréter la consécration légale de leur effort, que comme un encouragement et un moyen d'y persévérer. Il serait déraisonnable de leur demander autre chose. Pas un *iota* ne sera changé au fond de leurs revendications.

Or, celles-ci ne sont pas seulement d'ordre politique, et par là en opposition avec le projet de loi (3). Elles sont incompatibles avec l'ordre de choses actuel, avec cet ordre public que les fonctionnaires, les agents d'Etat tout au moins, ont précisément pour mission de servir et de protéger (4).

Cependant, quand il ne s'adresse pas à des fonctionnaires payés par lui, quand il traite même avec des particuliers avec de simples adjudicataires pour des concessions de service publics, l'Etat a toujours exigé de ses concessionnaires qu'ils reconnaissent son autorité en tant qu'Etat, et le caractère de droit public imposé à ces concessions, et les règles de la hiérarchie administrative, etc., etc. Il ne s'agit pas là de simples formules de respect platonique. Les contrats de droit public que l'Etat passe avec ses concessionnaires sont bourrés de clauses exorbitantes du droit commun. C'est ainsi que l'organisation du service public reste à la discré-

(1) Rappelons qu'il ne s'applique ni aux ouvriers des exploitations de l'Etat, ni aux agents des chemins de fer : cf. *suprà*, p. 338.

(2) Cf. *suprà*, p. 152.

(3) Cf. *suprà*, p. 367.

(4) Cf. *suprà*, pp. 162 et s.

tion de l'Etat, nonobstant toute concession ou adjudication, pour tout ce qui est de nature législative ou réglementaire ; la loi ou le règlement peuvent à chaque instant modifier le service, par dessus toutes les conventions passées (1). Ainsi encore l'interprétation du contrat proprement dit n'est pas soumise aux tribunaux « de droit commun », mais bien aux juridictions administratives. Enfin, en cas de manquement des concessionnaires à leurs obligations, en cas notamment d'interruption du service par le fait des contractants, l'obligation de ceux-ci envers l'Etat est sanctionnée par des déchéances, qui sont une véritable mainmise de l'Etat sur le patrimoine collectif des concessionnaires.

Dans les rapports de l'Etat avec ses concessionnaires, avec des particuliers, avec des étrangers, il n'existe donc aucun exemple de ce que les syndicats de fonctionnaires se donnent pour but d'imposer à l'Etat, comme rapports avec ses propres agents, à savoir : la négation du caractère propre de l'Etat, et son assimilation à un patron quelconque ; la suppression du droit public dans les transactions de l'Etat, et son remplacement par « le droit commun » ; la non intervention de la loi ; la possibilité de suspendre les services par voie de grève, etc. (2).

Conçoit-on que les propres agents de l'Etat soient autorisés à s'unir sur un semblable programme de revendications ? Evidemment non. Le projet de statut des associations de fonctionnaires le dit en propres termes : non.

Que signifie alors la reconnaissance, par ce projet, des syndicats de fonctionnaires ? M. Clémenceau l'a dit très exactement : cela n'a qu'un sens ; on prétend concéder le

(1) Cf. Gaston Jèze, *Nature juridique de la concession de service public*. (*Rev. de dr. public*, juin 1910, pp. 270 et ss.).

(2) Cf. *suprà*, pp. 162 et ss.

mot, sans accorder la chose (1). On laisse le syndicat aux fonctionnaires, sous condition qu'ils le vident du syndicalisme, de l'esprit qui les animait. Mais le syndicalisme est le seul intérêt qui pousse des fonctionnaires à se constituer en syndicats, plutôt qu'en associations de la loi de 1901 (2). Prétendre leur laisser le symbole, en lui supprimant toute sa vertu, n'est-ce pas une entreprise tout au moins équivoque, « une duperie à la fois pour les fonctionnaires et pour les ouvriers (3) » ? Quand on voudra faire jouer les sanctions si délicates du projet contre les coalitions, contre les attitudes politiques, contre les grèves, n'entendrons-nous pas les mêmes cris d'étonnement, qui nous ont frappé lors de la grève des cheminots :

« Mais nos syndicats, ce n'était que cela ! C'était le but même qu'ils poursuivaient, diront les syndicalistes. Si vous réprouviez ce but, si vous le jugiez contraire à la notion même du fonctionnaire, pourquoi avez-vous donné l'approbation légale à notre mouvement syndical ? »

Que répondra le législateur ? Quand on pose un principe, il faut savoir en accepter les conséquences.

XIII

La même objection ne se pose pas *à priori* contre les associations de fonctionnaires constituées d'après la loi de 1901.

(1) Cf. *suprà*, p. 309.

(2) Ceci est rigoureusement vrai du projet de loi, puisqu'il dote les associations de fonctionnaires de tous les droits utiles accordés aux syndicats par la loi de 1884, et même de quelques avantages de plus.

(3) Discours de M. Briand, le 13 mai 1907, à la Chambre des députés (*Ann.*, p. 91).

Comme le font observer les syndicalistes eux-mêmes, elles peuvent voisiner avec le droit public, le pénétrer et s'en pénétrer (1).

Le voudront-elles ? C'est une autre question. Nous n'avons pas caché qu'à notre sens le Gouvernement, d'après le projet de statut, sera beaucoup plus à leur merci, qu'elles ne seront dans sa main (2).

Quelques-uns font en outre remarquer qu'associations professionnelles et syndicats sont deux vocables différents, qui devraient au fond désigner une seule et même chose ; et qu'il serait peu logique de rejeter les uns, et d'admettre les autres (3).

C'est possible ; mais la logique pure et simple nous conduirait ici à des impossibilités pratiques. Il est certaines formes d'association qu'on ne peut interdire aux fonctionnaires : telles les mutualités, sous leurs diverses formes; telles encore les unions qui auraient pour but de faire respecter l'observation du statut, de demander « l'annulation des mesures prises contrairement aux dispositions législatives ou réglementaires » (4) », de poursuivre les tiers qui auraient diffamé des fonctionnaires membres de l'Association ou qui leur auraient

(1) Cf. *suprà*, p. XLVII ; et Cassation, Chambre civile, 4 mars 1913, dans *Gazette du Palais*, 29 mars 1913.

(2) Cf. *suprà*, p. 369.

(3) Cf. Louis ROLLAND, *Le projet de loi sur les associations de fonctionnaires* (*Rev. de dr. public*, juin 1907, p. 15). Cette opinion est forcément celle de la doctrine, pour laquelle, en droit, associations professionnelles et syndicats sont deux termes égaux. Mais nous avons vu que la question ne se pose pas seulement en droit, mais en fait, et sur le point de fait, c'est-à-dire au point de vue politique, la différence des syndicats d'avec les associations n'est niée par personne (cf. *suprà*, pp. 161, 370).

(4) Art. 33, 4° du projet.

nui injustement. Tout cela, c'est de l'assistance mutuelle, par certain côté. Mais sont aussi, d'autre part, des intérêts professionnels. Dès lors, prétendre interdire les associations professionnelles, ne serait-ce pas se référer à une distinction arbitraire, incertaine, tout au moins pour les groupements placés sous l'égide de la loi de 1901, et qui ne se réclament pas d'une loi particulière, comme la loi de 1884 sur les syndicats?

Ceci posé, nous devons reconnaître que la question des associations de fonctionnaires reste grosse d'incertitudes pour l'avenir, plus encore que pour le présent.

Qu'on réfléchisse, en effet, que les fonctionnaires sont les organes même du Gouvernement; c'est par eux qu'il se renseigne et qu'il agit. Il peut donc être à la merci d'ententes formées par eux, tout aussi bien qu'il peut bénéficier de ces ententes. Elles seront, suivant les cas, d'utiles auxiliaires, ou bien de terribles adversaires de la puissance publique.

Nous ne croyons pas que celle-ci ait rien à craindre des hommes d'aujourd'hui, de ceux qui ont constitué les premières associations de fonctionnaires. Ils ont trop longtemps pratiqué la discipline administrative, pour rompre en visière avec toutes ses données; ils ont trop l'amour de leur nouvelle liberté d'association pour la compromettre; ils en useront, ils se garderont bien d'abuser. Mais chez leurs successeurs, peut-on présumer la même sagesse? La nouvelle éducation qu'ils feront, à l'école buissonnière de groupements formés hors des cadres, ne ménagera-t-elle pas quelque surprise à l'Administration de demain?

Sans doute l'intérêt bien compris des fonctionnaires doit les conduire à se solidariser étroitement avec l'Etat. Seulement il ne faudrait pas tomber dans un autre travers, et leur laisser monopoliser la direction des affaires, dans le sens exclusif

de leurs intérêts particuliers. Rappelons un précédent historique : l'opposition sans mesure que les Parlements firent, à l'abri de leur statut, aux réformes administratives tentées vers la fin du XVIIIe siècle, et qui fut une des causes déterminantes de la Révolution (1).

XIV

Peut-être, — ce sera notre dernier mot, — les auteurs du projet de loi, trop étroitement préoccupés des intérêts particuliers en cause, n'ont-ils pas fait suffisamment apparaître, au premier plan de leurs pensées et de leur texte, l'intérêt public : cette unique raison d'être des fonctionnaires ; ce qui dicte leur statut ; ce qui constitue l'Etat.

Le public, il est au fond de tout ce grand débat ; il en est même la seule cause. Où donc apparaît-il, dans le projet de loi ? Par où peut-on se douter de son existence et de ses droits ?

Nous savons que les déclarations de principe ne sont plus à la mode. On leur reproche d'être dépourvues de sanction.

Il n'empêche que la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen a servi à faire comprendre au monde entier ce qu'il fallait entendre par le terme de citoyen. Une déclaration des droits et des devoirs du fonctionnaire, conçue dans le même but, ne serait pas sans utilité par le temps qui court.

Nous n'avons jamais séparé, au cours de cette étude, la

(1) Cf. Eug. Corque, *L'opinion publique en Bretagne et les derniers jours du Parlement de Rennes* (*Annales révolutionnaires*, janv. 1913, pp. 35 et ss.).

poursuite des améliorations demandées par les fonctionnaires, d'avec l'intérêt que ces améliorations présentaient pour le bon fonctionnement du service public. Nous désirerions — et cela pourrait simplifier plus d'une difficulté ou éviter plus d'une équivoque — que le projet de statut affirmât un peu plus les droits du public, comme corollaire des garanties qu'il reconnaît à ses agents.

Pas un mot sur la responsabilité de ceux-ci. Quand on en parle, c'est uniquement, semble-t-il, avec la préoccupation d'atténuer ses conséquences : qu'il s'agisse de grève ou de tout autre manquement au devoir.

Pas un mot, pas un texte pour protéger le public contre les abus de pression ou d'autorité possibles de la part des fonctionnaires ou de leurs associations. Nulle part, à l'étranger, on n'a commis de tels oublis (1) !

Cependant le statut des fonctionnaires manquera son but, s'il ne profite pas, en même temps qu'à eux, au public. L'intérêts des fonctionnaires et celui du public sont solidaires l'un de l'autre. Il faudrait l'affirmer et le faire sentir un peu plus.

Ainsi nous venons de voir les critiques que soulève le titre II du projet de statut, relatif aux associations de fonctionnaires. Il appelle une autre remarque.

Ne devrait-on pas faire bénéficier la masse des citoyens, des avantages que le projet réserve aux seuls fonctionnaires ? Depuis longtemps il est question de retoucher la loi de 1884 et celle de 1901 pour augmenter la capacité des syndicats et des associations, en ce qui touche notamment le droit d'acquérir et de posséder, et celui d'ester en justice. Des projets, des rapports ont été distribués à la Chambre. Ils sont tous favorables à cette augmentation de droits.

(1) Cf. *suprà*, pp. 267 (n. 1), 271, 274, 287, 290, 293 (art. 61 de la proposition Bergé), etc.

Pourquoi restreindre le bénéfice de cette innovation aux seules associations de fonctionnaires? Si celles-ci se développent en nombre et en puissance, il est indispensable, pour l'équilibre des pouvoirs publics, que puissent se développer également et parallèlement les moyens collectifs d'action et de contrôle mis à la disposition du public.

Les ligues qui ont en vue le bon fonctionnement des services publics ; les fondations particulières, qui peuvent concourir à ce but, devraient être encouragées par l'Administration, et recevoir un statut aussi favorable que les ligues ou les fondations qui intéressent les fonctionnaires (1). Ce n'est pas seulement une question d'équité : c'est une nécessité pour le Gouvernement, que de ne pas laisser se développer sans contre-poids une tendance unique, à l'exclusion de toutes les autres.

Sera-t-il possible au Gouvernement, quand il aura laissé un million de fonctionnaires s'embrigader demain hors de leurs cadres et de l'Etat, de prétendre que des associations de simples particuliers, — fussent-elles composées de congréganistes, — sont plus dangereuses pour la sécurité générale que les puissantes ligues dont nous venons de parler ? Nous disons, au contraire, que ce problème des associations ne

(1) Cf. au contraire l'attitude hostile de l'Administration vis-à-vis d'associations comme celle des abonnés au téléphone, comme les associations de pères de famille dont on conteste la légalité devant les tribunaux (voir Cassation, Chambre des requêtes, 31 déc. 1912). Cf. encore les dispositions de la loi de 1901 hostiles à certaines associations religieuses, etc., etc. Sur l'attitude toute différente du gouvernement républicain des Etats-Unis, cf. le journal *Le Matin* du 23 mars 1913 (*Comment le contribuable américain a trouvé le moyen de surveiller M. Leburcau et de lui imposer des économies*), et, pour les fondations, le *Bulletin de la Soc. des études législatives*, années 1908 et 1909.

peut pas être abordé par son petit côté. Si l'on fait confiance aux unes, il faut faire confiance à toutes ; car c'est de leur multiplicité seule que peut naître l'équilibre des sentiments, des idées et des forces dans le pays.

XV

Conclusions.

Le texte de loi, qu'on nous propose, est donc loin, à bien des égards, de se présenter comme définitif.

Insuffisant sur plusieurs points, il ne satisfait même pas les fonctionnaires auxquels il est destiné.

Le premier Congrès de l'Union du personnel civil des administrations centrales, dans son ordre du jour, s'exprimait comme suit, à ce sujet :

« *Le Congrès*,

« Après avoir pris connaissance du projet du statut élaboré par la Commission d'Administration de la Chambre ;

« Considérant que si certaines de ses dispositions, particulièrement en matière de discipline, offrent de sérieuses garanties aux intéressés, il ne saurait néanmoins les satisfaire par suite du caractère général d'imprécision qui y règne, de lacunes inquiétantes et de certaines restrictions dangereuses qu'on y constate ;

« Se prononce contre tout projet de statut qui n'assurerait pas aux fonctionnaires un ensemble de garanties professionnelles et de libertés civiques supérieures à celles dont ils jouissent actuellement (1). »

Ce jugement sévère est motivé par les défauts que nous

(1) Cf. compte-rendu du Congrès, pp. 37, 38.

avons signalés, et dont beaucoup ont leur cause dans l'extension trop grande, qu'on a voulu donner à ce premier projet de statut.

Il ne faut toutefois pas aller jusqu'à l'injustice.

C'est un grand résultat pour la Commission de la Chambre, que d'avoir contraint le Gouvernement à déposer un projet de statut.

C'est encore un résultat que d'avoir fait l'union du Gouvernement et de la Commission sur un texte, tout imparfait soit-il, car c'est grâce à cette union que le projet peut être mis à l'ordre du jour des délibérations du Parlement.

Que sortira-t-il de cette discussion? Elle réservera des surprises. Elle mettra en relief les omissions du texte proposé. S'ensuivra-t-il nécessairement qu'il sera rejeté? Nullement. Il peut être amendé par la Chambre. Il le sera encore par le Sénat. Son adoption peut en définitive exiger quelque temps encore.

C'est une raison qui s'ajoute à celles que nous avons indiquées, et qui nous font souhaiter que le projet vienne en discussion le plus tôt qu'il sera possible.

CONCLUSION GÉNÉRALE

I

Il est indispensable de donner un statut légal aux fonctionnaires.

Ils ont attendu trop longtemps. Il faut le leur donner au plus tôt.

Mais ce statut ne peut pas être une œuvre superficielle, bâclée comme les textes qui ont été votés précédemment, et qui représentent tout au plus des gestes de sympathie (1). Le nouveau texte a besoin d'être libellé de manière à produire des effets certains.

A cette fin, le concours du Gouvernement est nécessaire.

Que le Pouvoir exécutif ne craigne pas d'aller aussi loin que possible dans l'ordre des garanties individuelles reconnues aux agents des administrations publiques, et dans la voie d'une organisation corporative des mêmes agents à l'intérieur de leurs cadres administratifs. Ce sont des satisfactions qui attacheront davantage encore les fonctionnaires à leur devoir. La condition du fonctionnaire ne doit pas être précaire : la permanence, la sécurité ont, au contraire, de tout temps, concouru en France à définir sa mission (2). Les

(1) Cf. *suprà*, pp. 223, 230.
(2) Cf. *suprà*, p. 74.

garanties qu'il réclame sont de ce côté, en harmonie avec la tradition, aussi bien qu'avec le progrès des mœurs démocratiques. Bien loin d'ailleurs qu'elles sapent l'ordre hiérarchique, — lien nécessaire entre l'Etat et ses agents, — ces mesures établiront une collaboration plus confiante et plus suivie d'un bout à l'autre de l'échelle administrative.

Mais le statut des fonctionnaires ne met pas seulement en cause les titulaires des fonctions publiques : le public, l'Etat, — c'est la même chose, — entre également en jeu. Il est évident que son existence ne peut pas être laissée à la discrétion de ceux qui ont assumé la mission de remplir les services publics. Quelqu'intérêt qu'on porte aux fonctionnaires, il est impossible de faire d'eux les maîtres inconditionnels de la Nation.

Une démocratie se gouverne par ceux qu'elle choisit et qu'elle mandate à cet effet. Nous ne devons pas oublier cette loi constitutionnelle, la première de toutes. Si mince que paraisse la responsabilité parlementaire, elle existe du moins vis-à-vis du pays ; elle fonctionne normalement par le jeu des élections. Où serait, par contre, la responsabilité que des coalitions de fonctionnaires assumeraient, dans la marche des divers services, vis-à-vis du public ?

Comme il est dans la règle de tout pouvoir, qui n'est pas limité, de se développer jusqu'à l'abus, on peut prévoir que des abus se produiront de la part des collectivités de fonctionnaires, si la loi n'y pose des limites. Il est donc de l'intérêt bien compris des fonctionnaires de savoir accepter et observer ces limites.

Cela même ne suffit pas. A un supplément de puissance et d'action donné aux fonctionnaires, doit correspondre un supplément de contrôle et de garanties offert au public.

Nous avons signalé quelques doléances de ce dernier. Nous avons en outre indiqué que legs et fondations parti-

lières sont partout aujourd'hui un moyen d'équilibre et de concours nécessaire pour les Pouvoirs publics ; et que la législation française, trop timide à cet égard, est en retard, non seulement sur les lois étrangères, mais sur ce que le projet de loi propose d'accorder aux groupements de fonctionnaires.

Ce n'est pas tout. Dans l'ordre des garanties concédées aux citoyens, il faut citer certaines réformes, dont l'avènement sera nécessairement hâté par les succès des revendications formulées par les agents des services publics.

Pourra-t-on priver les femmes contribuables du droit de défendre leur rôle de contributions par le bulletin de vote, lorsqu'on aura reconnu aux femmes fonctionnaires le droit de se coaliser pour l'augmentation de leurs traitements ?

Pourra-t-on laisser les membres élus des Assemblées politiques à la merci de n'importe quel mouvement suscité par le moindre groupe de mécontents, comme les y expose aujourd'hui le scrutin majoritaire ; et ne sera-t-on pas conduit à chercher dans la Représentation proportionnelle des partis un moyen de stabiliser ceux-ci quelque peu, en préservant les élus contre des sollicitations trop directement intéressées ? Le Parlement, appelé à servir d'arbitre entre les agents et leurs chefs, peut-il remplir ce rôle tant qu'il est à la merci, ou des uns, ou des autres ?

Ainsi nous ne séparons pas dans notre esprit les progrès de la législation, qui concernent les fonctionnaires, d'avec ceux qui concernent les autres citoyens. Toute modification apportée à la condition du fonctionnaire postule, avons-nous dit, certaines réformes parallèles introduites dans l'organisation de l'Etat : en raison du rapport étroit, nécessaire qui enchaîne la fonction publique aux agents qui en sont, les organes. C'est donc une œuvre d'ensemble, une œuvre considérable qui sollicite l'effort du législateur.

II

Le résultat de cette réforme serait de faire cesser la confusion qui règne actuellement, au sein des pouvoirs publics, entre l'élément fonctionnaire et l'élément élu. Nous avons montré quelle perturbation est ainsi jetée dans les services publics et dans le Parlement (1). Nul n'est plus à sa place. L'intrigue et le favoritisme sont introduits chez les fonctionnaires ; la corruption l'est chez les élus. Il faut que tout soit remis en place, comme cela s'est fait en Angleterre et aux Etats-Unis. L'élément fonctionnaire et l'élément élu remplissent, dans la constitution de l'Etat, deux missions distinctes. Le premier représente un côté permanent de la chose publique, des besoins durables, une organisation stable, basée sur l'expérience acquise, et fille de la tradition. Le second, l'élément élu, représente au contraire la variation, la mobilité incessante, nécessaire au progrès, en un mot l'évolution. Ces deux missions, bien que différentes l'une de l'autre, ne sont pas antinomiques ; elles se complètent et s'équilibrent, au contraire, pour le bien de tous : mais à deux conditions. La première est que chacune de ces deux missions soit confiée à un organisme distinct ; car il est contradictoire de demander au même élément d'être à la fois durable et changeant, stable et mobile, traditionnel et évolutif. La seconde condition est que les efforts des deux éléments, distincts en principe, convergent vers un centre commun, le bien public, représenté par l'Etat un et indivisible.

C'est à ce résultat que le statut des fonctionnaires est arrivé

(1) Cf. *suprà*, p 81.

partout : en rendant au corps des fonctionnaires sa permanence et sa hiérarchie propres, à l'écart des fluctuations parlementaires ; et en assurant néanmoins les rapports de discipline nécessaires entre la direction des services publics et les pouvoirs publics élus par la Nation.

C'est à ce but qu'il nous faut tendre. Hors de là, tout ce qu'on nous propose n'est qu'aventure, trouble et confusion.

Les uns ne veulent rien réformer ; attitude inacceptable, et qui nous expose aux pires conséquences. Les autres, par un excès inverse, ne se bornent pas à rétablir la distinction qui sépare l'élément fonctionnaire de l'élément élu, mais en outre suppriment tout lien nécessaire entre ces deux éléments, et les opposent l'un à l'autre. Dans une doctrine, l'élément fonctionnaire, — le plus compétent, assure-t-on, — devient le contrôleur du Parlement : à la façon dont le pouvoir judiciaire vérifie aux Etats-Unis la constitutionnalité des lois. Dans une autre théorie, c'est le contraire : l'élément élu ne conserverait que le contrôle ; les qualités actives de direction passeraient aux fonctionnaires, plus responsables que les parlementaires, nous dit-on. Il suffira de rappeler, pour faire justice de cette conception, que c'est un retour au système moyenâgeux des Etats-Généraux simples contrôleurs de l'administration royale, et que la responsabilité de l'Administration a toujours été nulle dans ce système (1).

D'autres encore ne se préoccupent même pas d'établir un rapport quelconque entre ces éléments. A chacun d'eux l'autonomie. Tant pis s'il y a rupture, schisme. L'unité, l'indivisibilité de l'Etat ne sont que des mots vides de sens (2). Nous

(1) *Adde* ce que nous avons dit *suprà*, p. 382, de la responsabilité parlementaire : si mince qu'elle paraisse, elle existe tout de même.

(2) Cf. *suprà*, p. 165.

avons critiqué, dans notre Introduction, ces théories et les précédents auxquels elles se réfèrent : car ces doctrines, dites d'avenir, ont surtout un passé. Si l'on obéissait à leurs suggestions, Etat, fonctionnaires et caractère public des services disparaîtraient. Ce serait un moyen original de résoudre la question qui nous préoccupe. Mais nous croyons qu'il ne sera du goût ni du public, ni des fonctionnaires.

Ce qui tenterait davantage ceux-ci, ce serait, à vrai dire, la concession de service public, faite à eux-mêmes, à leur corporation. La tendance naturelle des fonctionnaires a toujours été de s'approprier leurs fonctions ; et c'est bien cette tendance inconsciente, latente, qui se révèle au fond des déclarations faites par les fonctionnaires syndicalistes. Mais il suffit de mettre à jour ce sentiment, pour qu'on se rende compte de son peu d'harmonie avec le mouvement général qui pousse au contraire l'Etat et les communes à absorber les entreprises particulières, pour y substituer leur régie. Cette tendance centralisatrice à outrance est d'ailleurs encouragée par les fonctionnaires eux-mêmes, car la concession de service public aurait pour effet de leur enlever leur qualité d'employés de l'Etat, pour les transformer en simples adjudicataires.

Les syndicalistes s'illusionnent donc sur l'efficacité de leurs vœux. La concession de service public ne cesserait pas, nous l'avons dit, de relever du droit public. Elle ne dispenserait pas non plus l'Etat d'assurer la continuité des services publics. La tendance des pouvoirs publics se manifesterait, au contraire, dans le sens d'une soumission, à certains égards, de tous les agents d'entreprises publiques à la discipline des fonctionnaires ; plutôt que dans le sens de l'émancipation générale rêvée par les syndicalistes (1).

(1) Cf. ce que nous avons dit, *suprà*, p. 23, du caractère fra-

En tout cas, nul ne contestera que les services publics ne peuvent pas tous se plier à la méthode des concessions particulières. Il y aura donc toujours des fonctionnaires ; et, par conséquent, quelles que puissent être les données éventuelles de l'avenir, nous avons raison de vouloir dès à présent doter ceux-ci d'une législation statutaire, qui réponde à leurs plaintes, ainsi qu'aux besoins du public.

Agir très résolument, très nettement, sans arrière-pensée ; ne poser que des principes dont on soit décidé à suivre toutes les conséquences, au fur et à mesure qu'elles se dégageront ; s'inspirer avec confiance des données démocratiques, et y conformer l'organisation des pouvoirs et des fonctions ; par dessus tout, savoir ce que l'on fait, ce que l'on veut ; ne pas se laisser ballotter par le remous des doctrines les plus contradictoires, ni entraîner au courant de toutes les inspirations hasardeuses ; prévoir, en un mot : telle nous semble devoir être la tâche du législateur en matière de statut.

Cette tâche, elle ne va pas, nous l'avons montré, sans difficulté, sans péril même. Le législateur ne peut l'accomplir sans le concours éclairé des fonctionnaires et de l'opinion publique. C'est à ce concours indispensable qu'en toute confiance nous avons entendu ici faire appel.

gile de la distinction entre le fonctionnaire et l'agent des services publics ; *adde*, p. 201 et p. 207, n. 1, pour ce qui concerne les grèves. — L'hypothèse syndicaliste repose tout entière sur la distinction des fonctionnaires de puissance publique d'avec les fonctionnaires de gestion : or, cette théorie est, nous l'avons dit, abandonnée par tout le monde aujourd'hui (*suprà*, p. 148). L. Duguit conteste même qu'on puisse distinguer les actes administratifs, d'après leur nature, en actes d'autorité et actes de gestion : cf. Duguit, *L'acte administratif et l'acte juridictionnel* (*Revue de droit public*, 1906, pp. 413 et ss.).

INDEX DES RECUEILS CITÉS PAR ABRÉVIATION

—

Bull. Soc. études législ. — Bulletin de la Société des études législatives. Paris, Rousseau.

Bull. Soc. législ. comp. — Bulletin mensuel de la Société de la législation comparée. Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence,

Bull. Semaine. — Bulletin de la Semaine. Paris, 37, rue de l'Abbé-Grégoire.

Chambre, Ann. — *Doc.* — *S. O.* (*ou S. E.*). — Chambre des Députés, Annales — Documents parlementaires — Session ordinaire (ou session extraordinaire).

Doc. Progrès. — Les documents du Progrès. Paris, Alcan.

J. Officiel. — Journal Officiel.

Le Mouvement socialiste. — Revue mensuelle internationale. Paris, Rivière.

L'Œuvre, — L'Œuvre, Paris, librairie de la Raison, 5, place de l'Odéon.

Nouv. rev. hist. — Nouvelle revue historique de droit français et étranger. Paris, Larose.

Rev. dr. public. — Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger. Paris, Giard et Brière.

Rev. pol. et parl. — Revue politique et parlementaire. Paris, 63, rue de l'Université.

Rev. socialiste. — La revue socialiste. Paris, Société nouvelle de librairie et d'édition, 17, rue Cujas.

Semaine Sociale. — La Semaine Sociale de France. Paris, Gabalda, et Vitte.

INDEX BIBLIOGRAPHIQUE

—

Note : Cet index n'a pas la prétention d'épuiser la bibliographie du sujet : on la trouvera plus complète dans les ouvrages ci-dessous énumérés. L'index n'a pour but que de préciser les éditions auxquelles nos notes renvoient le lecteur.

AGATHON. — *Les jeunes gens d'aujourd'hui.* Paris, Plon-Nourrit, 1913.

BALZAC (H. de). — *Scènes de la vie parisienne : les Employés.* Paris, Calmann-Lévy (Œuvres complètes, édition du centenaire, t. XXIII).

BAUMGART (Miécislas). — *Les pouvoirs de l'Empereur d'après la Constitution russe.* Revue droit public, mars 1913, pp. 5 et ss.

BENOIST (Charles). — *L'organisation de la démocratie*, Paris, Perrin, 1900.

BENOIST (Charles). — *La crise de l'Etat Moderne. L'organisation du travail : Le travail, le nombre et l'Etat.* Paris, Plon, 1905.

BERTHÉLÉMY (Henry), Professeur de droit à l'Université de Paris. — *La crise du fonctionnarisme.* Questions pratiques de législation industrielle. Paris, 1906, pp. 161 et ss.

BERTHÉLÉMY (Henry). — *Les syndicats de fonctionnaires.* Revue de Paris, 15 février 1906, I, pp. 883 et ss.

BERTHOD (A.), agrégé de philosophie. — *Les syndicats de fonctionnaires et l'organisation de la démocratie.* Rev. pol. et parl., t. XLVII (mars 1906), pp. 413 et ss.

BEUDANT (Charles), Professeur à la Faculté de droit de Paris. — *Le droit individuel et l'Etat.* Paris, 1891.

Bibliothèque du Musée Social. — *Le droit d'association des fonctionnaires. Rapports et documents.* Paris, Rousseau, 1912.

Bibliothèque générale des Sciences Sociales. — *Le Droit de Grève.* Paris, Alcan, 1909.

BLONDEL (Georges). — *Les embarras de l'Allemagne.* Paris, Plon, 1912.

BONCOUR (J.-Paul). — *Les syndicats de fonctionnaires devant le parlement.* Rev. socialiste, t. XLIII (janv. 1906), pp. 5 et ss.

BONNARD (Roger), Professeur de Droit à l'Université de Rennes. — *La crise du fonctionnarisme.* Rev. droit public, t. XXIII (sept., 1906).

BONNARD (Roger). — *La responsabilité des fonctionnaires devant le Parlement.* Rev. droit public, t. XXIX (mars 1912), pp. 73 et ss.

BOURGUIN (Maurice), Professeur de droit à l'Université de Paris. — *L'application des lois ouvrières aux ouvriers et employés de l'Etat*, Paris, 1902.

BRYCE (James). — *La République américaine* (trad. française). Paris, Giard et Brière, 1901-1902.

CAHEN (Georges). — *Etudes sur les associations et groupements corporatifs de fonctionnaires.* Revue Bleue, du 3 juin au 26 août 1905.

CAHEN (Georges). — *Les syndicats de fonctionnaires.* Rev. pol. et parlem., juillet 1906.

CAHEN (Georges). — *Les fonctionnaires, leur action corporative.* Paris, A. Colin, 1911.

CHAMPEAUX (Ernest), Professeur de droit à l'Université de Dijon. — *La grève générale au Moyen Age.* Eveil démocratique, 16 janv. 1910 (Paris, 44, boulevard Raspail).

CHAMPEAUX (Ernest). — *Ordonnances franc comtoises sur l'administration de la justice (1343-1477).* Paris, Picard, 1912.

CHARDON (Henri), Maître des requêtes au Conseil d'Etat. — *Le pouvoir administratif.* Rev. pol. et parl., t. LXVI (nov. 1910), pp. 256 et ss.

CHARDON (Henri). — *L'administration de la France. Les fonctionnaires.* Paris, 1908.

CHÉNON (Emile), Professeur de droit à l'Université de Paris. — *Théorie catholique de la Souveraineté nationale.* Extrait de la Revue canonique. 1898, Paris, Lamulle et Poisson.

COLSON C., Conseiller d'Etat, membre de l'Institut. — *La discipline et l'avancement des fonctionnaires.* Comptes rendus de l'Académie des Sciences morales et politiques, juin 1912, pp. 615 à 638.

CORQUE (Eugène). — *L'Opinion publique en Bretagne et les derniers jours du Parlement de Rennes.* Annales révolutionnaires, janvier 1893, pp. 35 et ss.

COURCELLE-SENEUIL. — *Etude sur les administrations centrales.* Journal des Economistes, avril 1884, pp. 1 à 22.

COURCELLE-SENEUIL. — *La Démocratie.* Journal des Economistes' 15 août 1887.

DELPECH (Joseph), Professeur de droit à l'Université de Dijon. — *Cours de droit public et administratif* (année 1910-1911).

DELPECH (Joseph). — *La grève dans les services publics.* Bulletin de la société des amis de l'université de Dijon, t. XI (juin 1911), pp. 49 et ss. Dijon, Berthoud, 1911.

DELPECH (Joseph). — *Les syndicats de fonctionnaires.* Mémoire couronné par l'Académie de Toulouse, 1912.

DEMARTIAL (G.). — *Le statut des fonctionnaires. Documents.* Préface de M. Fernand Faure. Extrait de la Rev. pol. et parl., juin, juillet, août, sept. 1907. Paris, bureaux de la Revue, 1907.

DEMARTIAL (G.). — *La nomination des magistrats.* Rev. pol. et parlem., avril 1907, pp. 70 et ss.

DELPECH (G.). — *Les fonctionnaires prussiens.* Extrait de la Rev. pol. et parl, sept.-oct. 1908. Paris, bureaux de la Revue, 1908.

DEMARTIAL (G.). — *Le statut des fonctionnaires.* Paris, Collection de la Grande Revue, 1909.

DEMARTIAL (G.). — *La réforme administrative, ce qu'elle devrait être.* Paris, Cornély, 1911.

DEMOGUE (René), Professeur de droit à l'Université de Lille. — *Les notions fondamentales du Droit privé, essai critique.* Paris, Arthur Rousseau, 1911.

DUGUIT (Léon), Professeur de droit à l'Université de Bordeaux. — *Etudes de droit public* : I. *L'Etat, le droit objectif et la loi positive.* Paris, Fontemoing, 1901. — II. *L'Etat, les gouvernements et les agents.* Paris, Fontemoing, 1903.

DUGUIT (Léon). — *L'acte administratif et l'acte juridictionnel.* Rev. dr. public, 1906, pp. 413 et ss.

DUGUIT (Léon). — *Le Droit social, le droit individuel et la transformation de l'Etat.* Paris, Alcan, 1908.

DUTHOIT (Eugène), Professeur de droit à la Faculté catholique de Lille. — *Syndicats ou Associations en quête du statut syndical.* Cours fait à la Semaine Sociale de Rouen, 1912.

DUTHOIT (Eugène). — *Pages catholiques sociales.* Paris, Gabalda, 1912.

EISENMANN (Louis), chargé de cours à la Faculté des lettres de Dijon. — *Etude sur le statut des fonctionnaires en Autriche.* Bull. soc. législ. comp., février 1912, p. 88.

ESMEIN (A.), professeur de droit à l'Université de Paris. — *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, 5e éd. Paris, Larose, 1909.

ESMEIN (A). — *L'Ecole du régime domanial.* Nouv. rev. hist., mai 1911.

FAGUET (Emile), de l'Académie Française. — *Le culte de l'incompétence.* Paris, Grasset, 1910.

FAURE (Fernand), professeur de droit à l'Université de Paris. — *Les syndicats de fonctionnaires* (réponse à l'article de M. Berthod). Rev. pol. et parl., t. XLVII (mars 1906), pp. 433 et ss.

FAURE (Fernand). — *Les syndicats de fonctionnaires et le projet du*

gouvernement. Rev. pol. et parl., t. LII (mai 1907), pp. 229 et ss.

FAURE (Fernand). — *Les fonctionnaires français*. Rev. pol. et parl., t. LXIV, mai 1910, pp. 320 et ss.

GEORGIN (Charles), ancien chef adjoint du Cabinet du Ministre du travail et de la prévoyance sociale. — *Le Statut des fonctionnaires. L'avancement, l'organisation, ses garanties*. Paris, Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, 20, rue Soufflot, 1911.

GUY-GRAND (Georges). — *Le procès de la démocratie*. Paris, A. Colin, 1911.

HAURIOU (Maurice), professeur de droit à l'Université de Toulouse. — *Principes de droit public*. Paris, Larose, 1910.

JÈZE (Gaston), professeur de droit à l'Université de Paris. — *Essai d'une théorie sur l'organisation et le fonctionnement des services publics*, Rev. dr. public, t. XXIX (mars 1912), pp. 26 et ss.

JÈZE (Gaston). — *Nature juridique de la concession de service public*. Rev. dr. public, t. XXVII (juin 1910), pp. 270 et ss.

JÈZE (Gaston). — *Recul de la théorie des actes de gouvernement*. Rev. dr. public, t. XXVIII (déc. 1911), p. 663 et ss.

LABOULAYE (Edouard de). — *De l'enseignement et du noviciat administratif en Allemagne*. Rev. de législation et de jurisprudence Wolowski, 1843, t. II, p. 513 et ss.

LABNAUDE (E), professeur de droit à l'Université de Paris. — Compte rendu de la *Théorie de la personnalité morale et de son application au droit français*, par Léon Michoud. Rev. dr. public., t. XXVII (mai 1910), pp. 381 et ss.

LATOUR (François). — *Les grèves et leur réglementation, enquête sociale*. Paris, 37, rue de l'Abbé Grégoire, 1912.

LEFAS (Alexandre), député d'Ille et Vilaine, ancien chargé de cours à la Faculté de Droit d'Aix. —*Rapport général fait au nom de la commission chargée de la révision de la loi de 1853 sur les pensions civiles*. Chambre des députés, 8e législature, n° 3077, annexe à la 2e séance du 16 mars 1906.

LEFAS (Alexandre). — *La représentation professionnelle*. Cours professé à la Semaine Sociale de France, 8e session, Rouen, 1910, pp. 263 et ss.

LEFAS (Alexandre). — *Les contrats et les conflits du travail*. La Semaine politique et littéraire, XIe année, pp. 98 et 114 (19 et 26 fév. 1910).

LEFAS (Alexandre). — *Réponse à l'enquête sociale sur les grèves et leur réglementation* : dans Latour (François), *Les grèves et leur réglementation*.

LEFAS (Alexandre).—*Rapport fait au nom de la commisssion de l'Enseignement sur le déplacement d'office des instituteurs*. Chambre des

Députés, 10e législature, n° 2148, annexe à la séance du 9 juillet 1912.

Le Fur (Louis), professeur de droit à l'Université de Caen. — *La Souveraineté et le Droit*. Rev. droit public, t. XXV (sept. 1908), pp. 389 et ss.

Le Fur (Louis). — *L'Etat, la Souveraineté et le Droit* (Sonderabdruck aus der Zeitschrift für Völkerrecht und Bundestaatsrecht, herausgegeben von Dr. Joseph Kohler, Band I).

Le Hénaff. — *Le statut des fonctionnaires en Italie*. Bull. Soc., législ. comp., février 1911.

Leroy (Maxime). — *Les transformations de la puissance publique*. Paris, Giard et Brière, 1907. (Bibliothèque des Etudes économiques et sociales, t. III).

Leroy (Maxime). — *Syndicats et services publics*. Paris, A. Colin, 1909.

Leroy (Maxime). — *Le Droit des fonctionnaires*. Supplément au Bulletin Officiel de la Ligue Française des Droits de l'homme et du citoyen, du 15 juin 1906, Paris, 1, rue Jacob.

Leroy-Beaulieu (Anatole). — *Les doctrines de haine*. Paris, 1902.

Leroy-Beaulieu (Paul). — *L'Etat moderne et ses fonctions*, Paris, 1890.

Leroy-Beaulieu (Paul). — *Le syndicalisme, la Confédération générale du Travail, la doctrine de la violence*. Revue des Deux-Mondes, 1er août 1908.

Libres entretiens sur l'Etat, les fonctionnaires publics. Paris, Union pour la vérité, 21, rue Visconti, 1908.

Lyon-Caen (Léon), substitut du procureur de la République à Reims. — *Etude sur le statut des fonctionnaires en Allemagne*. Bull. soc. légis. comp., fév. 1912, pp. 137 et ss.

Michel (Henry), agrégé, docteur ès-lettres. — *L'idée de l'Etat, essai critique sur l'histoire des théories sociales et politiques en France depuis la Révolution*. Paris, Hachette, 1896.

Michel (Henry). — *La doctrine politique de la Démocratie*. Paris, A. Colin, 1901.

Michoud (L.), professeur de droit à l'Université de Grenoble. — *De la responsabilité de l'Etat à propos des fautes de ses agents*. Paris, 1895.

Millerand (Alexandre). — *Paix sociale*. Paris, Jules Rouff, 4, rue de la Vrillière.

Moysset. — *L'Esprit public en Allemagne vingt ans après Bismarck*. Paris, Alcan, 1912.

Mun (comte Albert de), député. — *Discours et écrits divers*. Paris, Poussielgue, 7 volumes.

Ostrogorski. — *La démocratie et l'organisation des partis politiques*. Paris, Calmann-Lévy, 1903.

Petit annuaire du Contribuable, publié par la Fédération nationale pour la défense des contribuables. Paris, Marcel Rivière, 1913.

ROLLAND (Louis), professeur de droit à l'Université de Nancy. — *Le projet de loi sur les associations de fonctionnaires.* Rev. dr. public, t. XXIV (juin 1907), pp. 251 et ss.

ROLLAND (Louis). — *Les grèves des postes de 1909 et le droit public.* Rev. dr. public, t. XXVI (juin 1909), pp. 287 et ss.

ROLLAND (Louis). — *La réaction contre les abus du favoritisme.* Rev. dr. public, t. XXVIII (sept. 1911), pp. 571 et ss.

ROLLAND (Louis). — *Statistique des fonctionnaires.* Rev. dr. public. t. XXVII (juin 1910), pp. 331 et ss.

ROLLAND. — *La grève des cheminots.* Rev. dr. public, t. XXVII (déc. 1910), pp. 762 et ss.

SALAÜN (Louis). — *La réforme des fonctions publiques: pour enrayer le favoritisme, il faut organiser l'avancement.* Paris, Berger et Levrault, 1912.

SELOSSE (L.). — *L'Ile de Serk, un état féodal au* XXe *siècle.* Lille, 1911, 344, p. in-8°. Nouvelle Revue Historique de Droit Français et Etranger, mai-juin 1912, pp. 420-421.

SIBERT (Marcel), docteur en Droit. — *Etude sur le statut des fonctionnaires en Angleterre,* Bull. soc. législ. comp., mars 1911, pp. 176 et ss., et fév. 1912, pp. 121 et ss.

Société générale des prisons — *Discussion sur les syndicats de fonctionnaires,* Revue pénitentiaire, t. XXX (mai 1906), pp. 817 et ss.

TAMBARO. — *La loi sur le statut des fonctionnaires italiens.* Rev. dr. publ., oct.-déc. 1908.

TEISSIER (Georges), maître des requêtes au Conseil d'Etat. — *La responsabilité de la puissance publique.* Paris, Paul Dupont, 1906.

Union des Associations professionnelles du personnel civil des Administrations Centrales. — *Premier Congrès,* 3 mars 1912. Imprimerie Jacquin et Birou, Poligny (Jura).

Union générale des agents du service sédentaire des Douanes. — *Réunion sur le statut des fonctionnaires tenue le 23 février 1908* édité par le Comité d'Etudes interassociations des agents de l'Etat, des départements et des communes. Paris, 1908, La Productrice, 21, rue Saint-Sauveur.

Vœu du Conseil municipal de Nantes, adopté à l'unanimité ; séance du 16 juin 1909. — *Statut des fonctionnaires, application aux employés des départements et des communes.* Nantes, imp. F. Salières, 12, rue Santeuil, 1909.

Wilson (Woodrow), professeur de jurisprudence et de politique à l'Université de Princeton. — *L'Etat* (trad. française J. Wilhelm). Paris, Giard et Brière, 1902

TABLE DES MATIÈRES

—

Avant-propos v
Introduction ix

PREMIÈRE PARTIE

Les revendications des fonctionnaires.

Chapitre I. — La crise du fonctionnarisme 1
— II. — La crise du fonctionnarisme (*suite*). — Le budget des fonctionnaires 25
— III. — Chapitre des abus du Gouvernement. 62
— IV. — Les revendications de statut. 95
— V. — Associations et syndicats de fonctionnaires . . 137
— VI. — La grève des services publics 175

DEUXIÈME PARTIE

Les projets de statut.

Préambule. 211
Chapitre I. — De 1830 à 1870. 213
— II. — De 1870 à 1906 (Les huit premières législatures républicaines) 233
— III. — A l'étranger. — Les pays Anglo-Saxons . . . 259
— IV. — A l'étranger (*suite*). — Les législations allemandes et celles du Continent 277
— V. — La neuvième législature 299
— VI. — Le projet actuel 317
Conclusion générale 381
Index des recueils cités par abréviation. 389
Index bibliographique. 391

BIBLIOTHÈQUE SOCIALISTE INTERNATIONALE

publiée sous la direction de Alfred Bonnet

(SÉRIE in-18)

DEVILLE (G.). — Principes socialistes, 1898, 2e édition. . . 3 fr. 50

MARX Karl). — Misère de la philosophie. Réponse à la Philosophie de la misère de M. Proudhon, 1908, *nouv. éd.*, 1 vol. . . . . 3 fr. 50

LABRIOLA (Antonio). — Esssais sur la conception matérialiste de l'histoire, 2e éd., 1902, 1 vol. . . . . 3 fr. 50

DESTRÉE (J.) et VANDERVELDE (E.). — Le socialisme en Belgique, 2e éd., 1903, 1 volume . . . . . 3 fr. 50

LABRIOLA (Antonio). — Socialisme et philosophie, 1899, 1 volume . . . . . 2 fr. 50

MARX (Karl). — Révolution et contre-révolution en Allemagne. traduit par Laura LAFARGUE, 1900, 1 volume . . . . . 2 fr. 50

GATTI (G.). — Le socialisme et l'agriculture, préface de G. Sorel, 1902, 1 volume . . . . . 3 fr. 50

LASSALLE (F.). — Discours et pamphlets, 1903 . . . . . 3 fr. 50

TARBOURIECH (E.). — Essai sur la propriété, 1905 . . . . 3 fr. 50

LASSALE (F.). — Capital et travail, 1904, 1 volume . . . . 3 fr. 50

LAFARGUE (P.). — Le Déterminisme da Karl Marx, 1909, 1 volume. . . . . 4 fr. »»

MARX (Karl). — Critique de l'Economie politique, 1909, 1 v. 3 fr. 50

BERTHOD (A.). — P.-J. Proudhon et la propriété, 1910, 1 v. 3 fr. »»

(SÉRIE in-8)

WEBB (Béatrix et Sidney). — Histoire du trade-unionisme, 1897, traduit par Albert MÉTIN, 1 volume . . . . . 10 fr.

KAUTSKY (Karl). — La question agraire. — Etude sur les tendances de l'agriculture moderne, traduit par Edgard MILHAUD et Camille POLACK, 1900, 1 volume . . . . . 8 fr.

MARX (Karl). — Le capital, traduit à l'Institut des sciences sociales de Bruxelles, par J. BORCHARDT et H. VANDERRYDT :

— LIVRE II. — **Le procès de circulation du capital**, 1900, 1 volume 10 fr.

— LIVRE III. — **Le processus d'ensemble de la production capitaliste**, 1901-1902, 2 volumes. . . . . 20 fr.

KAUTSKY (K.). — La politique agraire du parti socialiste, trad. C. POLACK, 1903 . . . . . 4 fr.

AUGÉ-LARIBÉ (M.). Le problème agraire du socialisme. La viticulture industrielle du midi de la France, 1907, 1 volume . . . . . 6 fr.

ENGELS (Fr.). — Philosophie, Economie politique, Socialisme. Contre Eugen DUHRING, traduit et annoté par Ed. LASKINE, 1910. . . . 10 fr.

LE DEVENIR SOCIAL (Revue internationale d'économie, d'histoire et de philosophie). *La Collection complète* (1895 à 1898). Prix . . . . . 50 fr.

Ont été publiés dans cette revue des articles de :

MM. H. LAGARDELLE, J. DAVID, Ed. FORTIN, Ch. BONNIER, K. KAUTSKY, Gabriel DEVILLE, Antonio LABRIOLA, G. PLEKHANOFF, Paul LAFARGUE, L. HERITIER, A. TORTORI, Ad. ZERBOGLIO, G. SOREL, Bened. CROCE, KOVALEWSKY, ISSAIEFF, ARTURO LABRIOLA, A. LAVROFF, F. SALVIOLI, Conrad SCHMIDT, E. BERNSTEIN, E. VANDERVELDE, Enrico FERRI, REVELIN, etc.

SAINT-AMAND, CHER. — IMPRIMERIE BUSSIÈRE.

BIBLIOTHÈQUE INTERNATIONALE D'ÉCONOMIE POLITIQUE [1]

publiée sous la direction de Alfred Bonnet

Histoire Economique

ASHLEY (W. J.). — Histoire et Doctrines économiques de l'Angleterre, 1900. 2 vol. in-8 (II et III) . . . 15 fr. »»

SEE (H.), professeur à l'Université de Rennes. — **Les classes rurales et le régime domanial au moyen-âge en France,** 1901. 1 vol. in-8 (IV) . . . . . 12 fr. »»

CARROLL D. WRIGHT. — L'Evol tion industrielle des Etats-Unis, tra F. Lepelletier. Préface de E. Levasseur. 190 1 vol. in-8 (V). . . . . 7 fr. »

SALVIOLI (G.). — Le Capitalism dans le Monde antique, tr. . Bonne 1906. 1 vol. in-8 (XXXI). . . . 7 fr.

Histoire des Doctrines

COSSA (L.). — Histoire des doctrines économiques (I). . . . . *(épuisé)*

DENIS (Hector). — Histoire des Systèmes économiques et socialistes. 2 vol. (XIX-XX) in-8. . . . . 17 fr. »»

ASHLEY (W. J.). — Histoire et Doctrines économique de l'Angleterre, 1900. 2 vol. in-8 (II-III) . . . 15 fr. »»

CANNAN (Edwin). — Histoire des théories de la production et de la distribution dans l'économie politique anglaise, de 1776 à 1848, 1 vo 1910. in-8 (XL) . . . . . 12 fr.

PARETO (V.). — Les systèmes soci listes (XII-XIII). . . . . *(épuis*

MENGER (Anton). — Le droit a produit intégral du travail, trad. A Bonnet; préface de Charles Andler, 190 1 vol. (sér. in-8, I) . . . . . 3 fr.

BÖHM-BAWERK (E.). — Histoi critique des théories de l'intérêt d capital, trad. par J. Bernard, 1902. 2 v in-8 (X-XI). . . . . 14 fr.

Manuels et Méthodes d'Economie politique

CAIRNES (J. E.). — Le caractère et la méthode logique de l'Economie politique, trad. G. Valran, 1902. 1 vol. in-8 (VI) . . . . . 5 fr. »»

SCHMOLLER (G.), professeur à l'Université de Berlin. — **Principes d'Economie politique,** 1905-8. 5 vol. in-8 (XXIV à XXVIII). . . . . 50 fr. »»

WAGNER (Ad.), profes. à l'Université de Berlin. — **Les Fondements de l'Econ mie politique.** 5 v. in-8, 1904-13. 52 fr.

MARSHALL (Alfred). — Princip d'économie politique, trad. Sauvai Jourdan, 1907, 2 v. in-8 (XXXIV-XXXV) 22 fr.

PARETO (V.) — Manuel d'econom politique. 1909. 1 v. in-8 (XXXVIII) 12 fr.

CLARK (J. B.). — Principes d'Econ mique. 1 vol. in-8 1911 (XLI) . 10 fr.

Systèmes Economiques

JEVONS (Stanley W.). — La théorie de l'économie politique, avec une préf. de Paul Painlevé. 1909, 1 v. in-8 (XXXIX). 8 fr. »»

PETTY (William). — Œuvres économiques, trad. Dussauze et Pasquier; préface de A. Schatz, 1905. 2 vol. in-8 (XXIX-XXX). . . . . 15 fr. »»

LASSALLE (F.). — Théorie systématique des droits acquis, avec préface Ch. Andler, 1904. 2 vol. in-8 (XIV-XV) 20 fr.

EFFERTZ (Otto). — Les antagonism économiques. Avec préf. de Ch. Andl 1906, 1 vol. in-8 (XXXII-XXXIII) . 12 fr.

LORIA (A.). — La Synthèse econ mique, trad. C. Monnet, 1911, 1 vol. i (XLIII) . . . . . 12 fr.

Théorie de la Répartition

SMART (W.). — La Répartition du revenu national, 1902. 1 vol. in-8 (VII) . . . . . 7 fr. »»

CARVER (Th.-N.). — La Répartition des richesses, trad. Roger Picard. 1 vol. in-8 1913 (XLV) . . . . . 5 fr. »»

CORNÉLISSEN (C.). — Théorie du salaire et du travail salarié. 1908. 1 fort vol. in-8 (XXXVII) . . . 14 fr. »»

SCHLOSS (David). — Les modes de rémunération du travail. traduit, a introduction, notes et appendices par Char Rist. 1902. in-8 (VIII) . . . . 7 fr.

RODBERTUS (C.). — Le Capital. 19 1 vol. in-8 (XVI). . . . . 6 fr.

LANDRY (A.). — L'Intérêt du Capit 1904. 1 vol. in-8 (XVII) . . . 7 fr.

FISHER (Irving). — De la Nature Capital et du Revenu. trad. S. Bouys 1911. 1 vol. in-8 (XLII). . . . 12 fr.

Politique Economique et Sociale

SCHMOLLER (Gustav). — Questions fondamentales d'économie politique et de politique sociale. 1902. 1 vol. in-8 (IX). . . . . 7 fr. 50

PHILIPPOVICH. — La politique agraire. 1904. 1 vol. in-8 (XVIII). 6 fr. »»

FONTANA-RUSSO (L.). — Traité de politique commerciale, 1908, 1 vol. in-8 (XXXVI) . . . . . 14 fr. »»

WEBB (S. et B.). — La Lutte préventive contre la misère, 1 vol. in-8 1913. (XLIV) . . . . . 8 fr. »»

BASTABLE. — La théorie du commerce international, trad. Sauvaire-Jourdan, 1900. 1 v. (Sér. in-18, III). 3 fr. »»

PATTEN (S. N.). — Les fondements économiques de la protection, a préface de Paul Cauwès, 1899. 1 vol. (Sér. in-18, II) . . . . . 2 fr.

KOBATSCH (R.). — La politique éc nomique internationale, trad. G. lati et A. Bellaco, 1913. 1 vol. in-8. 12 fr.

WILLOUGHBY (W.-F.). — Essais s la législation ouvrière aux Eta Unis, Trad. et annotés par A. Chabose 1903. 1 vol. (Sér. in-18, IV) . . 3 fr.

HERSCH (L.), privat-docent à l'Univer de Genève — **Le Juif errant d'aujo d'hui,** 1913. 1 vol. in-8 (V) . . 6 fr.

LEROY (Maxime). — La Coutu ouvrière, 1913. 2 v. in-8 . . . 18 fr

[1] Les volumes de cette collection se vendent aussi reliés avec une augmentation de 1 franc pour la s

La Bibliothèque
Université d'Ottawa
Echéance

The Library
University of Ottawa
Date Due

a39003 001705390b

CE JN 2731
.L5 1913
C00 LEFAS, ALEXA ETAT ET LE
ACC# 1396857

COLL ROW MODULE SHELF BOX POS C
333 06 02 03 19 10 1